

impianti, rilanciando la strategia della raccolta differenziata; questa azione di consolidamento e in parte di autonomia del territorio romano ha aiutato la regione Lazio ad affrontare con determinazione, ma anche con formali diffide ai gestori del ciclo e ai comuni, problemi relativi al corretto smaltimento dei rifiuti nel resto del territorio. Queste diffide, rese possibili da una liberazione del tema dei siti di Roma e degli altri siti regionali avvenuta dopo la chiusura definitiva di Malagrotta, ci hanno permesso di avviare una trasformazione profonda. Dal 31 gennaio 2014 sono terminati i conferimenti nella discarica di Bracciano, a Cupinoro; sempre dal 31 gennaio 2014 nella discarica di Civitavecchia, in località Crepacuore, avviene il conferimento nel pieno rispetto delle normative europee di materiali trattati. Il 12 febbraio 2014 sono terminati i conferimenti presso la discarica dell'Inviolata a Guidonia e, dal 27 febbraio 2014, per sei mesi, presso la discarica di Colle Fagiolata, nel comune di Colleferro, è stato installato un trituratore mobile atto a separare le frazioni secca e umida del rifiuto urbano indifferenziato, con invio della frazione secca tritovagliata in discarica e della frazione umida tritovagliata presso ulteriore impianto terzo ai fini del preventivo e corretto trattamento. Si è quindi pervenuti a un accordo con gli impianti dell'ATO limitrofo e al trattamento preventivo dei rifiuti per proseguire il corretto smaltimento. Il susseguirsi di queste azioni ci permette di dire che, da febbraio 2014, tutte le discariche operano nel pieno rispetto delle norme europee e italiane per il trattamento dei rifiuti; siamo stati in grado di svolgere questo lavoro, come l'intera azione di utilizzo di diffide formali nei comuni, con procedure ordinarie, senza alcun potere straordinario o commissariamento, nel frattempo scaduti, chiudendo dunque una lunghissima stagione commissariale nella gestione, che iniziò nel 1999 fino al 30 giugno 2008 e, dal 2010, come è noto, per il territorio esclusivo di Roma Capitale e della provincia".

Se dunque da un lato è data per superata la situazione emergenziale, dall'altro la centralità della pianificazione impiantistica di Roma Capitale risulta evidente: e la modalità di chiusura (del tutto apparente) del ciclo dei rifiuti mediante il trasferimento fuori regione non sostenibile nel medio-lungo periodo.

A fronte di questa situazione, e considerata comunque la centralità delle informazioni provenienti (o che avrebbero dovuto provenire) dai rappresentanti istituzionali della regione Lazio, l'indicazione data dalla Commissione e da essi recepita era nel senso di fornire documentazione integrativa e una relazione di risposta alle domande rimaste inevase nonché alle questioni emerse dall'audizione anche in relazione ad altre acquisizioni della Commissione.

La Commissione ha inoltre provveduto a inviare al presidente della regione Lazio una richiesta articolata di risposta alle domande di cui sopra e di documentazione integrativa.

Le richieste sono rimaste inizialmente inevase¹², e solo in epoca più recente il nuovo assessore all'ambiente ha interloquito sulle questioni poste.

¹² La Commissione ha formulato al Presidente della regione Lazio una prima richiesta di relazione sulle materie oggetto di inchiesta della Commissione il 16 giugno 2015 ricevendo risposta il 3 luglio 2015 (doc. 578/1-3). L'8 settembre 2015 è stato audito il Presidente della regione Lazio. Il 30 ottobre 2015 è stata chiesta al Presidente della regione Lazio la trasmissione di documentazione (in 9 punti). Il 2 dicembre 2015 è stata chiesta al Presidente della regione Lazio una relazione di risposta ai quesiti rimasti inevasi in corso di audizione, comprensiva di una richiesta di informazioni di sintesi sull'impiantistica. Il 14 gennaio 2016, in assenza di risposta alle richieste del 30 ottobre 2015 e del 2 dicembre 2015 è stato inviato un sollecito al Presidente della regione Lazio con richiesta di consegna diretta di quanto richiesto.

La risposta a quanto sopra è stata registrata come documento nr. 988/1-2 e comprende documentazione inerente la richiesta del 30 ottobre 2015.

Mancavano, anche in questo documento: la relazione e le informazioni di sintesi sui quesiti rimasti inevasi nell'audizione dell'8 settembre 2015; la documentazione richiesta quanto alle polizze di postgestione di Malagrotta e delle discariche del Lazio, sulla quale è stata fornita la seguente risposta: "si fa presente che non esiste una normativa nazionale in materia. Nella regione Lazio è vigente la DGR

L'interlocuzione con la regione Lazio ha infatti trovato un diverso sviluppo attraverso le successive audizioni della dirigente Flaminia Tosini e del nuovo assessore all'ambiente Mauro Buschini, che, anche a seguito della produzione di documentazione, hanno corrisposto ai temi di interesse della Commissione.

Di ciò si darà conto nel successivo § 2.3.7.

Come si è in parte anticipato, il sindaco pro tempore Ignazio Marino nell'audizione dell'8 settembre 2015 ha descritto, facendo riferimento alla situazione impiantistica della Capitale, un sistema "fragile poiché non presenta elementi suppletivi dimensionali o tecnici, così che il ciclo dei rifiuti di Roma si trova a collassare nel caso di momentanee indisponibilità di una sola linea di trattamento meccanico-biologico o di termotrattamento".

Sempre il sindaco Marino evidenzia che la "rigidità del sistema è testimoniata dal fatto che gli impianti di trattamento meccanico-biologico sono tutti utilizzati al massimo della loro capienza, salvo episodici rallentamenti dovuti a rotture, manutenzioni o problematiche extraregionali."

Per altro verso viene evidenziata la precarietà del sistema "dovuta al fatto che l'assetto attuale è tutto orientato a generare rifiuti da rifiuti dal trattamento meccanico-biologico per alimentare discariche e inceneritori, appare arcaico rispetto alle più recenti intenzioni dell'Unione europea e appare arcaico anche rispetto a quanto viene affermandosi nella concreta esperienza della città di Roma, nella quale, entro il prossimo triennio, saremo vicini al 60 per cento di raccolta differenziata e i rifiuti urbani residui da trattare saranno poco più di 600.000 tonnellate all'anno".

Sempre il sindaco riferendo alla Commissione sulla situazione di AMA S.p.A. come percepita dall'azionista unico, collega la presenza pubblica nel ciclo dei rifiuti in antitesi alla presenza "storica" del privato e rileva come l'incremento di efficienza e di presenza avanzata di AMA nel ciclo dei rifiuti possa essere una garanzia di legalità, a condizione di una gestione trasparente ed efficiente:

"La gestione dei rifiuti è un ambito in cui sono reali le minacce di potenziali infiltrazioni di associazioni criminali. Il presidio di un soggetto pubblico è condizione necessaria perché tali infiltrazioni non possano prodursi nei loro effetti e, tuttavia, non è sufficiente. È, infatti, richiesta un'attenta gestione dei processi sensibili al fine di monitorare e ridurre le criticità sul fronte della corruzione della gestione anomala. AMA si è impegnata e ha perseguito negli ultimi mesi un deciso e profondo processo di rinnovamento, avviando un'analisi di tutta la procedura acquisti e restituendo trasparenza e regole alla competizione di mercato. Sono state riviste significativamente

239/2009 [...] In base a questa normativa la polizza di post gestione va presentata al momento in cui viene effettuato il collaudo del capping ed inizia l'attività post operativa. Ci si riserva di preparare un documento riassuntivo di quanto richiesto per tutte le discariche del Lazio"; la documentazione richiesta quanto alla determinazione delle tariffe dei TMB del Lazio sulla quale è stata fornita la seguente risposta: "è in corso un riesame del procedimento di determinazione delle tariffe. In pratica al momento sono state evase le precedenti richieste, nonché quanto disposto dai TAR in alcune sentenze. Per il futuro si è in attesa del pronunciamento del Consiglio di Stato, sul ricorso pendente circa la determinazione della tariffa di accesso ai TMB di Malagrotta, in esito al quale, sulla base dei principi che saranno enunciati, si procederà ad una revisione del sistema di determinazione della tariffa nonché alla conseguente rivisitazione" (il che è avvenuto nella seconda metà del 2016, come si vedrà nel § 2.3.5.2).

Il 1 marzo 2016 il Presidente della regione Lazio è stato nuovamente sollecitato a fornire la relazione di risposta ai quesiti rimasti inevasi; l'11 luglio 2016 è stata audita la dirigente dell'area ciclo integrato rifiuti della regione Lazio (di tale audizione si darà conto nel § 2.3.7), che ha tra l'altro interloquito sulla discarica di Malagrotta, indicando il luglio 2016 come periodo di possibile approvazione di un progetto finale di *capping*; su richiesta della Commissione, il 3 agosto 2016, l'Assessore all'ambiente e rifiuti della regione Lazio ha trasmesso copia della lettera con la quale è stato richiesto, tra l'altro, a Roma Capitale, entro 120 giorni "di individuare le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti".

le procedure di approvvigionamento, in una logica di massima trasparenza e apertura al mercato. Oggi oltre l'80 per cento degli acquisti aziendali viene svolto con procedure di gara ad evidenza pubblica. Sono stati incontrati tutti i principali fornitori aziendali per rinegoziare le condizioni contrattuali, con riferimento sia al pregresso, sia alle prestazioni future, determinando risparmi di costo su prestazioni pregresse per circa 3 milioni di euro e sconti sulle prestazioni future di contratti in essere fino al 25 per cento. Il processo di efficientamento dell'azienda ha interessato anche l'organizzazione del personale, con l'uscita tra il 2014 e il 2015 di 7 dirigenti del vecchio corso e la nomina, a seguito di un concorso con selezione interna su base meritocratica e nella massima trasparenza, di due nuovi dirigenti, entrambi laureati, con età media di 39 anni, su posizioni organizzative chiave, governo del ciclo integrato degli approvvigionamenti e gestione delle attività operative territoriali. Si è rafforzato il presidio delle postazioni organizzative chiave con l'identificazione attraverso concorso dei nuovi responsabili e l'introduzione del principio della *job rotation*, applicato a seguito di accordo sindacale su tutti i responsabili delle 50 sedi operative aziendali. Le resistenze al cambiamento sono state robuste e tenaci. Giova ricordare che la quarantennale supremazia del gruppo industriale privato Co.La.Ri nel trattamento e smaltimento di rifiuti urbani e residui della capitale non è mai stata conquistata con procedure di evidenza pubblica, gare competitive o selezioni trasparenti - parliamo di un periodo che va dal 1963 al momento del mio insediamento nel 2013, cioè un periodo di mezzo secolo - ma è venuta accrescendosi per causa di superfetazioni generate ora dalle emergenze, ora da bizzarre interpretazioni degli strumenti pubblici di pianificazione e programmazione. Con lo stesso approccio il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti secchi riciclabili sono stati esclusiva attività di soggetti privati chiamiamoli storici, datando a mezzo secolo, che mai hanno acquisito tale prerogativa per effetto di gare o selezioni, bensì in virtù di una distorta interpretazione della normativa, ovvero in ragione del loro storico insediamento”.

1.3 Lo sviluppo successivo delle attività della Commissione

Sulla pianificazione delle attività della Commissione ha in seguito influito la volontà di dare voce ai soggetti istituzionali interessati dalla forte tensione generatasi subito dopo l'insediamento della nuova Giunta di Roma Capitale nel giugno 2016.

Come il Presidente della Commissione ha ricordato in apertura della seduta del 5 settembre 2016, “nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi dello scorso 28 luglio [2016] su espressa richiesta di un gruppo parlamentare era stato unanimemente deciso di dare corso, già in quei giorni, alla predetta audizione del presidente del CdA di AMA, Daniele Fortini. Era stato inoltre unanimemente deciso nella stessa riunione che, alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva, sarebbe stata audita la sindaca di Roma Capitale, avvocat Virginia Raggi. Nella serata del 1° agosto era pervenuta alla presidenza della Commissione una lettera da parte dell'assessora alla sostenibilità ambientale di Roma Capitale, dottoressa Paola Muraro, con la quale la stessa chiedeva di essere audita in tempi brevi per fornire le necessarie informazioni sulla questione del ciclo dei rifiuti. Essendosi nuovamente riunito il 3 agosto l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, veniva confermata la precedente decisione di svolgere l'audizione della sindaca di Roma Capitale e dell'assessora all'ambiente alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva”.

L'audizione dell'allora presidente di AMA, Daniele Fortini, si è svolta il 2 agosto 2016; quella del sindaco di Roma, Virginia Raggi e dell'allora assessora alla sostenibilità ambientale, Paola Muraro, il 5 settembre 2016.

Le prospettive dell'amministrazione di Roma Capitale sono riportate nel § 2.3.4 e sono state da ultimo ribadite nella nota 24 novembre 2017 dell'assessora Giuseppina Montanari: "l'amministrazione di Roma Capitale è in seguito intervenuta sul ciclo dei rifiuti, in particolare con l'approvazione del Piano per la gestione dei materiali post-consumo 2017-2021 del comune di Roma con deliberazione di Giunta n. 47 del 30 marzo 2017 [...] e con l'approvazione del nuovo piano industriale AMA"¹³.

La Commissione ha inoltre disposto ispezioni formali eseguite presso gli impianti TMB di Roma nel giugno del 2015 e nel maggio 2017.

Ha avuto luogo una missione nella provincia di Frosinone, dove una delegazione della Commissione si è recata il 16 luglio 2015 svolgendo audizioni e sopralluoghi, preceduta da uno specifico sopralluogo presso la discarica di Borgo Montello.

Sopralluoghi sono stati dedicati agli impianti TMB di Malagrotta, di via Salaria e di Rocca Cencia, nonché al sito di Valle Galeria.

Un elenco completo delle audizioni svolte in sede - comunque riferibili a Roma e al Lazio - e delle missioni, che consente di accedere ai resoconti attraverso il link alla pagina Web della Commissione (<http://parlamento17.camera.it/159>) è riportato in appendice

2. Il sistema attuale del ciclo dei rifiuti

2.1 Le conclusioni delle relazioni della XVI Legislatura: la situazione impiantistica

Si richiamano di seguito alcuni passaggi delle conclusioni delle relazioni di approfondimento sul Lazio, elaborate dalla Commissione nella XVI legislatura¹⁴, utili allo sviluppo attuale dell'analisi, considerata la sostanziale permanenza di criticità allora segnalate o previste.

Una prima relazione è stata approvata il 2 marzo 2011.

Essa interviene dopo che è cessata la gestione emergenziale e i poteri sono tornati alle autorità e amministrazioni ordinarie.

Tuttavia, la Commissione, già in quel momento, rileva che la formale cessazione dell'emergenza rifiuti nel Lazio "sembra rispondere più a motivazioni politiche che al superamento delle criticità nella gestione del ciclo, che sono essenzialmente rappresentate dallo scarso sviluppo della raccolta differenziata, dalla lavorazione di bassa qualità dei rifiuti, dalla commistione tra parte politica e parte gestionale".

"La gestione dei rifiuti nella regione Lazio, contrariamente agli orientamenti, alle scelte, alle strategie dettate dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti e dalle norme nazionali, è andata nel verso opposto a quello della gestione integrata.

Nella regione sin dal 1999 è stata decretata l'urgenza e la gestione commissariale. La più che decennale durata dell'emergenza rifiuti ha dimostrato sia il fallimento dei poteri d'urgenza, sia

¹³ Doc. n. 2455/1

¹⁴ In corpo ridotto i testi ripresi dalle relazioni della XVI legislatura

la difficoltà di riportare a una gestione ordinaria la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti.

È stato privilegiato il ricorso allo smaltimento in discarica (con richieste di ampliamenti, deroghe e nuove installazioni) e non il ricorso al *revamping*, all'ammodernamento e potenziamento delle strutture di trattamento esistenti, in parte obsolete, per la separazione secco-umido del rifiuto *tal quale*, alla stabilizzazione della frazione umida con produzione di FOS da destinare alla ricopertura delle discariche e/o al ripristino delle cave esaurite, al TMB (trattamento meccanico biologico).

Gli interventi effettuati in questi anni sono stati mirati più al superamento della contingenza, con la realizzazione di discariche, impianti di CDR e di inceneritori, che sulla necessità di una efficace programmazione della raccolta differenziata che si attesta su valori del 12-13 per cento fino al 2010, con il fallimento di tutti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 22 del 1997 e dalla stessa programmazione regionale.

I vari impianti per la produzione di CDR forniscono per lo più 'ecoballe', che finiscono prevalentemente in discarica, in quanto di scarsa qualità e non idonee per la termovalorizzazione. Nonostante ciò, per la gestione integrata del ciclo, si continua, anche con il piano della nuova giunta regionale, a scommettere troppo sugli impianti di termovalorizzazione che sembrano sovradimensionati e che lo saranno ancora di più col raggiungimento di obiettivi accettabili di raccolta differenziata.

Il TAR Lazio ha annullato le procedure per la costruzione dell'impianto di gassificazione di Albano. Il TAR, esprimendosi su più ricorsi, proposti da otto sindaci e da numerose associazioni di cittadini, è intervenuto nel merito, ritenendo illegittime le procedure per il rilascio della VIA, insufficienti le misure previste per tutelare la salute pubblica con l'abbattimento delle polveri sottili e per preservare le risorse idriche, in un contesto di particolare problematicità.

Le inadempienze del governo regionale hanno comportato, da parte della Unione europea, l'attivazione di una procedura d'infrazione cui la nuova giunta regionale ha cercato di porre rimedio con l'emanazione del nuovo piano di gestione dei rifiuti avvenuta il 19 novembre 2010, e con la presentazione ed illustrazione dello stesso alla Commissione europea avvenuta nell'ultima settimana di gennaio 2011.

Il nuovo piano regionale persegue essenzialmente l'obiettivo di autosufficienza del sistema attraverso l'organizzazione di un ATO regionale e cinque sub-ATO provinciali, della chiusura del ciclo secondo i criteri della gestione integrata attraverso i quali, a fronte di un potenziamento della raccolta differenziata, del trattamento di separazione del rifiuto *tal quale*, della termovalorizzazione della frazione secca raffinata (CDR), la discarica dovrà avere nel tempo un ruolo decisamente residuale.

Il piano ha posto quindi come obiettivo centrale e prioritario da raggiungere entro il 2011 il 60 per cento di raccolta differenziata sul territorio regionale. Vi è tuttavia da considerare che essendo stato assai basso negli ultimi anni il *trend* di crescita della differenziata, il traguardo appare irraggiungibile nei tempi previsti.

Si aggiunga che la realizzazione della nuova impiantistica prevista o l'attivazione di quella già autorizzata non potrà compiersi prima di tre anni per alcuni impianti (trattamento TMB, compostaggio) o di quattro (realizzazione di una nuova linea di termovalorizzazione o la messa a completo regime di quelle esistenti).

Conseguentemente tutte le iniziative legate al raggiungimento dell'obiettivo appaiono ipotetiche e anche il ricorso al conferimento in discarica, che rappresenta il fallimento della gestione virtuosa del ciclo, diventa problematico per l'esaurirsi della capacità di Malagrotta e delle altre discariche del Lazio.

E' necessaria una convinta e coerente azione per determinare l'aumento della raccolta differenziata. I positivi risultati raggiunti in molti comuni della provincia di Roma dimostrano che tale risultato si può ottenere con il concorso e il finanziamento di programmi sostenuti dai comuni, dalla provincia e dalla regione.

In materia di gestione dei rifiuti speciali la situazione attuale è stagnante con evidenti carenze impiantistiche. Vi è la necessità di riavviare un piano credibile di bonifica delle aree contaminate pur considerando che le risorse economiche da mettere in campo non sono trascurabili.

Le considerazioni sui problemi strutturali e organizzativi del ciclo dei rifiuti nella regione Lazio, ai fini dell'indagine che rientra nei compiti istituzionali della Commissione, segnalano che le occasioni di infiltrazione della criminalità si creano e aumentano quando gli impianti e i servizi sono carenti, le istituzioni e gli organi preposti ai controlli non funzionano ovvero quando le strutture e l'organizzazione sul territorio soffrono di difficoltà finanziarie.

La relazione in tal senso segnala che le criticità riscontrate nella gestione dell'impianto di termovalorizzazione di Colleferro, dove gli illeciti accertati sono stati favoriti dalla carenza nel sistema dei controlli da parte del comune, della regione e della provincia, dovuta anche al fatto che l'impianto per lungo tempo aveva operato con la procedura semplificata prevista dagli articoli 31 e 33 del decreto legislativo n. 22 del 1997. Con riferimento allo stesso impianto di Colleferro è emblematico che un'altra indagine della procura della Repubblica di Velletri abbia evidenziato una serie di illeciti che coinvolgevano la pubblica amministrazione, riguardanti la gestione e le difficoltà finanziarie della società Gaia S.p.A., poi commissariata."

La prima relazione perviene alla conclusione che "la gestione del ciclo dei rifiuti nel Lazio presenta gravi criticità che non potranno essere superate senza precise assunzioni di responsabilità nel rispetto delle competenze di ciascuno".

La Commissione approva una seconda relazione il 3 luglio 2012.

L'ulteriore intervento della Commissione è determinato dal nuovo stato di emergenza dichiarato nella provincia di Roma.

Dopo quasi dieci anni di commissariamento per la gestione dei rifiuti, la regione Lazio nel giugno 2008, come detto, era tornata alla gestione ordinaria, con le funzioni di programmazione, attuazione e controllo assunte di nuovo dagli enti istituzionalmente competenti (regione, province e comuni).

Nell'estate del 2011 a seguito alla procedura d'infrazione del 17 giugno 2011 n. 2011/4021, avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia anche per la non conformità della discarica di Malagrotta alla direttiva sulle discariche (1999/31/CE), veniva nuovamente dichiarato lo stato di emergenza nella provincia di Roma.

La Commissione rilevava all'epoca come nella propria precedente relazione già si parlasse della prevista saturazione della discarica di Malagrotta, tenuto conto del fatto che il ciclo dei rifiuti nella regione Lazio sostanzialmente si esauriva nel conferimento in discarica, a fronte di bassi livelli di raccolta differenziata; e sottolineava l'inopportunità di ricorrere ancora una volta alla creazione di strutture emergenziali, risultate inefficienti in tutta Italia, che avevano storicamente consentito agli enti locali di sottrarsi a decisioni politiche non delegabili; soprattutto quando, come nel caso del Lazio, la situazione emergenziale nasceva proprio dalla mancata programmazione e attuazione di un ciclo virtuoso dei rifiuti.

"Le diverse amministrazioni succedutesi negli anni sul territorio non hanno affrontato la politica sul ciclo dei rifiuti in modo compiuto, per cui l'attuale situazione di crisi può dirsi essere la naturale conseguenza di una carente programmazione e attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti conforme alla normativa ambientale. È sufficiente esaminare la situazione emergenziale che attanaglia ormai da quasi un anno la città di Roma e la provincia, per percepire nitidamente il pregiudizio di fondo che sta alla base del sistema di smaltimento: questo si è semplicemente trasformato, per taluni, in un *business* tanto più conveniente quanto più gli enti preposti non hanno realizzato un ciclo integrato dei rifiuti finalizzato al loro smaltimento nel rispetto dell'ambiente.

Il termine «emergenza», com'è noto, evoca l'idea di circostanze e difficoltà impreviste; il che vuol dire, conseguentemente, che l'emergenza rifiuti nella provincia [dovrebbe essere] stato un evento inaspettato che ha determinato una difficoltà improvvisa nella gestione del settore con conseguente necessità di nomina di un commissario con poteri straordinari da esercitare nel contesto di una normativa in deroga."

La Commissione richiama testualmente le conclusioni della relazione del marzo 2011 – sopra riportate – per sottolineare l'incongruenza del termine "emergenza" per definire una situazione invece largamente prevedibile

"La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo un sito di discarica alternativo a Malagrotta. Occorre necessariamente partire dall'ordinanza di nomina del commissario straordinario al quale è stato attribuito il compito di «garantire l'individuazione, la progettazione e la successiva realizzazione, mediante l'utilizzo di poteri straordinari e derogatori, di una o più discariche e/o l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla regione, nonché di un impianto di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani necessarie a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza, di cui alla citata ordinanza, per il tempo necessario all'avvio degli impianti di smaltimento e trattamento definitivi da parte dei soggetti competenti e nelle more della messa in esercizio, del sistema impiantistico previsto dal piano regionale di smaltimento dei rifiuti».

Nel provvedimento è specificato che l'individuazione di uno o più siti di discarica dovrà avvenire «in via prioritaria, nell'ambito dei siti indicati nel documento 'Analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi' redatto dalla regione Lazio».

La necessità di individuare un sito idoneo in tempi molto ristretti giustificerebbe, astrattamente, la previsione per cui la scelta del commissario debba essere effettuata in via prioritaria tra i sette siti indicati dalla regione Lazio nel documento summenzionato.

In sostanza, la logica posta alla base della previsione contenuta nell'ordinanza dovrebbe essere quella di facilitare e, quindi, accelerare il compito del commissario.

Tale finalità sarebbe stata realizzata laddove il documento di analisi preliminare avesse individuato siti astrattamente idonei o con criticità superabili e fosse stato il frutto di un'attività istruttoria attuale caratterizzata da verifiche di carattere scientifico e da sopralluoghi sul campo. Nulla di tutto ciò è avvenuto.

Nella parte iniziale del documento si legge: «Il presente documento ha lo scopo di perimetrare, dal punto di vista della compatibilità tecnico-amministrativa, alcune aree, meglio dettagliate in seguito, individuate in via preliminare quali potenziali insediamenti del nuovo sito di discarica, di proprietà pubblica [...] la compatibilità accertata ha carattere esclusivamente preliminare, basandosi su considerazioni di carattere documentale, avendo essa il solo scopo di illustrazione dei siti. Ad essa farà seguito ogni campagna di indagine e ogni iter procedurale necessario, così come previsti dalla normativa di settore e dalla tecnica progettuale e realizzativa». La dizione «compatibilità tecnico-amministrativa» sembrerebbe, secondo i comuni criteri interpretativi, far riferimento a una compatibilità sia dal punto di vista amministrativo, nel senso che non dovrebbero sussistere vincoli giuridici insuperabili (nonostante la normativa emergenziale), sia dal punto di vista tecnico, ossia i siti dovrebbero essere compatibili, sotto il profilo delle caratteristiche geologiche e idrogeologiche, con una loro potenziale destinazione a discarica.

Al contrario, come detto nello stesso documento, le verifiche necessarie non sono state effettuate, rinviandole a un momento successivo sicché il documento di analisi preliminare della regione, richiamato nell'ordinanza di nomina del commissario straordinario, risulta essere del tutto inadeguato al diverso scopo conferitogli dall'ordinanza stessa, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista giuridico.

La Commissione non può che evidenziare che tale documento preliminare, ripreso nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha poi condizionato le successive fasi della procedura, non avendo le strutture commissariali proceduto all'analisi di altri siti rispetto a quelli ivi indicati."

La Commissione rilevava come l'analisi preliminare dei siti fosse avvenuta senza riscontri sul campo e senza verifiche di carattere tecnico e ricordava che sul punto era in corso un'indagine presso la procura della Repubblica di Roma.

“Nonostante ciò il documento è stato determinante in quanto ha orientato la scelta dei tecnici nominati dal commissario, i quali si sono concentrati ad analizzare solo questi sette siti, senza valutare la possibilità di individuare una soluzione al di fuori di essi.

D'altra parte, ben avrebbe potuto la struttura commissariale, verificata la non idoneità dei siti indicati nel documento regionale, individuare altre località con caratteristiche compatibili con la realizzazione di una discarica. La prescrizione contenuta nell'ordinanza di nomina del commissario per l'emergenza rifiuti, infatti, lascia[va] spazio, evidentemente, anche ad una scelta diversa, seppur certamente motivata.

Un altro rilievo riguarda la metodologia seguita dalla struttura commissariale per l'individuazione dei siti, metodologia che non può essere condivisa perché prima sono stati individuati i siti e poi è stata approfondita la loro utilizzabilità quali discariche.

In una fase emergenziale, caratterizzata dalla necessità di intervenire in tempi molto ristretti, non vi era motivo di posticipare la verifica dell'idoneità effettiva dei siti preventivamente individuati. Tutto ciò ha comportato una ulteriore perdita di tempo.

È così accaduto che la struttura commissariale, nata al fine di risolvere con estrema urgenza una situazione al collasso, non ha ottenuto alcun risultato dopo diversi mesi di lavoro comportanti, come è evidente, spese per la collettività.

Sarebbe stato certamente preferibile impiegare maggior tempo, all'inizio, in attività tese a verificare effettivamente lo stato dei luoghi e la possibilità di trovare un sito al di fuori di quelli elencati dalla regione per poi procedere a una scelta che, verosimilmente, non avrebbe lasciato spazio a così tante critiche e non avrebbe costretto la struttura commissariale a rivedere continuamente le sue decisioni.

[...]

Ad oggi, l'unico risultato che si è raggiunto, se così può essere definito, è costituito dal susseguirsi di proroghe del funzionamento della discarica di Malagrotta, nonostante la procedura di infrazione europea e nonostante la struttura commissariale operi, ormai, da quasi un anno. Le continue proroghe della discarica di Malagrotta sono il segno della mancanza di una efficiente programmazione da parte degli enti a ciò preposti, secondo la normativa in vigore: è mancata, infatti, una politica ambientale di ampio raggio proiettata non solo alla soluzione delle problematiche contingenti, ma alla realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti. Tuttavia, la recente approvazione del piano rifiuti della regione Lazio rappresenta il primo passo di un percorso che non si esaurisce di certo nella redazione di un documento, ma che deve necessariamente essere seguito da una attuazione concreta. Anche per il Lazio, come per altre regioni d'Italia, si è accertata la inadeguatezza di un regime in deroga a realizzare lo scopo finale di uno smaltimento dei rifiuti in sintonia con la salvaguardia di quegli interessi che la legge intende tutelare in materia ambientale.”

La Commissione richiamava poi la necessità di concentrarsi su raccolta differenziata e realizzazione dell'impiantistica, concludendo che

“Il problema dello smaltimento dei rifiuti non può, invero, considerarsi risolto per il solo fatto che per gli stessi vengano trovati luoghi ove concentrarli, perché la questione non è di spostare i rifiuti da un luogo ad un altro, ma di smaltirli senza danno per l'ambiente.”

La persistenza dei medesimi problemi bene si coglie nelle dichiarazioni rese in sede di audizione, il 1° febbraio 2017 – dall'assessore all'ambiente della regione Lazio¹⁵:

“La gestione dei rifiuti nel Lazio e nella Capitale, presenta numerosi aspetti di criticità e l'eredità del passato genera preoccupazioni e talora allarmi, che ogni giorno sollecitano un nostro costante impegno. Da una parte, si deve lavorare per mettere in sicurezza il territorio e la salute dei cittadini, fronteggiando situazioni pregresse e problematiche, dall'altra si deve prospettare uno scenario pianificatorio che realizzi ed assicuri, nel rigoroso rispetto delle leggi, una gestione dei rifiuti improntata verso l'economia circolare e dunque, verso la prevenzione, il riuso, il riciclo e il recupero dei rifiuti come

¹⁵ Le citazioni sono tratte dal documento letto in sede di audizione e acquisito come n. 1712/1

risorsa. Veniamo da un trascorso di tempo nel quale il dominio del ciclo di trattamento e smaltimento dei rifiuti era delle discariche e non possiamo dimenticare che, fino al 2011, in esse era consentito sversare anche rifiuti “tal quali”. Sulla permanenza delle discariche, sulla loro presunta insostituibilità, si è innestato un apparato industriale che ha compresso e mortificato le raccolte differenziate, evitato la costruzione di stabilimenti per il riciclo, originato ‘fabbriche’ che producono rifiuti da rifiuti mentre le discariche venivano creando enormi problemi ambientali”.

La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella regione Lazio, con particolare riguardo all’impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane tuttora centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti - nuovi e diversi rispetto alle discariche, in primo luogo Malagrotta - come preconditione per vicende illecite ma anche per condizionamenti delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati.

2.2 La chiusura di Malagrotta e le alternative assenti

2.2.1 La chiusura di Malagrotta

Nonostante un sito alternativo alla discarica di Malagrotta non sia mai stato trovato, dal 1° ottobre 2013 l’invaso non ha smaltito più rifiuti.

E’ stata l’amministrazione Marino a chiudere definitivamente i cancelli, affrontando non poche difficoltà, e comunque nell’incombente di procedura di infrazione europea i cui esiti avrebbero potuto essere molto pesanti dal punto di vista delle sanzioni pecuniarie, commisurate alla gravità e persistenza dell’inadempimento. Problematiche sottolineate proprio dall’allora sindaco Ignazio Marino che, l’8 settembre 2015, dinanzi alla Commissione dichiarava:

“Tuttavia, le chiedo anche - le chiedo ciò retoricamente e lei non mi deve certamente rispondere - come si fa se si arriva in un luogo in cui, per cinquant’anni, non c’è stato alcun cambiamento e tutto il sistema dei rifiuti, un sistema che voi conoscete molto bene, molto complesso e articolato, che oggi prevede tecnologie anche molto sofisticate, si è concentrato su una grandissima discarica, una discarica di 240 ettari [...], dal 1963 al 2013. Negli anni 2000 l’Unione europea stabilisce che non si può più fare così e che entro il 31 dicembre 2007 si deve chiudere Malagrotta, salvo entrare in infrazione delle direttive europee: cosa fa la città di Roma? Ignora questa indicazione dell’Unione europea e continua dal 2007 al 2013 a utilizzare la discarica! Le assicuro che, quando ho incontrato l’avvocato Cerroni, cui ho spiegato la mia ferma intenzione di chiudere al massimo entro 90 giorni dal mio insediamento la discarica di Malagrotta, l’avvocato Cerroni mi ha amabilmente spiegato che egli aveva incontrato tutti i sindaci, dai tempi degli anni Sessanta sino ad oggi, avendo sempre detto loro: «Lei, signor sindaco, ha tanti problemi. Se lascia la discarica aperta e la gestisco io, le assicuro che di questo problema per i suoi cinque anni non se ne dovrà occupare». Io ho insistito - era presente a quel colloquio anche l’assessore [Estella] Marino - e ho invece detto che noi volevamo arrivare alla chiusura, che infatti abbiamo realizzato il 30 settembre. Le assicuro, però, che chiudere in 90 giorni qualcosa che non è stato chiuso in cinquant’anni, a me, cioè dal mio punto di vista, sembra piuttosto significativo. Invertire un sistema che per mezzo secolo si è basato solo sul conferimento in discarica e su tutt’altro, è qualcosa che richiede, almeno dal mio punto di vista, del tempo.”

Le responsabilità politiche di coloro che, negli anni, avrebbero dovuto garantire alla Capitale un ciclo dei rifiuti diverso da quello discaricentrico, sono venute ancora più alla luce dopo la chiusura della discarica di Malagrotta. Danni anche economici, giacché la mancata programmazione e l’effettiva attuazione di quanto riportato dalle norme ha

fatto lievitare i costi di gestione dei rifiuti. Maggiori spese conseguenti al trattamento di una quantità considerevole di rifiuti indifferenziati, allo smaltimento fuori regione dei rifiuti prodotti dagli impianti TMB nonché alla destinazione ad impianti di compostaggio extraregionali della frazione organica proveniente da raccolta differenziata. A ciò si aggiungano i due contenziosi tra AMA e Co.La.Ri. che, laddove dovessero terminare con la parte privata vincente, comporterebbero un elevato esborso di risorse economiche da parte di Roma Capitale ossia da parte di tutti i cittadini romani.

Lo stesso sindaco pro tempore ne aveva parlato durante la sua audizione in Commissione:

“Le resistenze al cambiamento sono state robuste e tenaci. Giova ricordare che la quarantennale supremazia del gruppo industriale privato Co.La.Ri. nel trattamento e smaltimento di rifiuti urbani e residui della capitale non è mai stata conquistata con procedure di evidenza pubblica, gare competitive o selezioni trasparenti – parliamo di un periodo che va dal 1963 al momento del mio insediamento nel 2013, cioè un periodo di mezzo secolo – ma è venuta accrescendosi per causa di superfetazioni generate ora dalle emergenze, ora da bizzarre interpretazioni degli strumenti pubblici di pianificazione e programmazione. Con lo stesso approccio il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti secchi riciclabili sono stati esclusiva attività di soggetti privati chiamiamoli storici, datando a mezzo secolo, che mai hanno acquisito tale prerogativa per effetto di gare o selezioni, bensì in virtù di una distorta interpretazione della normativa, ovvero in ragione del loro storico insediamento. Peraltro, l’inchiesta ‘Mondo di mezzo’ ha rivelato che anche lo svolgimento di gare di per sé non sempre ha posto la pubblica amministrazione al riparo da pratiche illecite e illegali nella gestione di segmenti del ciclo dei rifiuti. Dal 7 aprile 2014 AMA, denunciando alla procura della Repubblica il tentativo di sottrarre circa 900 milioni di euro per tramite di un arbitro intentato dal gruppo privato Co.La.Ri. e collaborando con la stessa procura e con l’ANAC al disvelamento di pratiche assai discutibili, sia nella gestione del ciclo dei rifiuti, sia negli approvvigionamenti e acquisti di servizi e forniture, ha intessuto un rapporto collaborativo permanente con l’Autorità di vigilanza e con la magistratura, adottando nel contempo tutta la dotazione di presidi anticorruzione disposta dalle norme, difendendo e perseguendo le finalità dell’interesse pubblico.”

Quindi nonostante la chiusura di Malagrotta, quell’inversione di cui faceva riferimento il sindaco pro tempore Ignazio Marino appare ancora lontana.

Tanto è vero che, a distanza di quasi tre anni dalla fine dello smaltimento presso la discarica di Roma, il presidente pro tempore del consiglio di amministrazione di AMA S.p.A., Daniele Fortini, in audizione presso la Commissione il 2 agosto 2016, ha dichiarato:

“il ciclo integrato dei rifiuti urbani di Roma Capitale: non c’è, non esiste, non è un ciclo e meno che mai è integrato. Rispetto alle previsioni delle norme, dobbiamo dire che questo è un punto di vulnerabilità molto forte rispetto alla possibilità di garantire la messa in sicurezza igienica, sanitaria e, nella gestione di un comparto così importante come quello dei rifiuti, della Capitale del nostro Paese [...] Le capitali europee garantiscono, mediamente, nel perimetro della città metropolitana, tutto il ciclo integrato dei rifiuti, ovvero accoglimento, trattamento e smaltimento, al 98 per cento. La città di Roma, invece, è soltanto al 36 per cento. Per il restante 64 per cento dipende da 62 impianti, 10 regioni e 3 Paesi stranieri. Ecco: nel futuro della nostra Capitale dovremmo cominciare a evitare questo.”

Al fine di comprendere le quantità in gioco, si riportano le tonnellate di rifiuti smaltiti presso la discarica di Malagrotta nei cinque anni precedenti alla chiusura¹⁶

Anno	Rifiuti c.d. <i>tal quali</i> smaltiti a Malagrotta (t)	Rifiuti trattati in impianti Tmb per poi essere in parte smaltiti a Malagrotta (t)
2008	1.221.129	203.997
2009	1.290.726	129.471
2010	1.131.984	298.696
2011	965.875	388.405
2012	786.077	517.471

Fonte: AMA

Altrettanto significativo è il dato del 2013, anno in cui, al 30 settembre, sono cessati i conferimenti

Ragione Sociale	R.U. smaltiti (t/a)		
	Totale	Tal quale	Pretrattato
E.Giovi S.r.l.	563.068	103.571	459.497

Fonte ISPRA

Infine v'è da sottolineare come una delle maggiori criticità relative all'invaso di Roma riguardava proprio il mancato ovvero non idoneo trattamento dei rifiuti in essa collocati. Problema che interessava diverse discariche del Lazio così come stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 14 ottobre 2014.

In particolare, la CGUE ha riconosciuto che l'Italia ha violato le norme in materia di rifiuti relativamente al loro conferimento in sette discariche del Lazio: cinque di Roma (Malagrotta, Colle Fagiolara, Cupinoro, Montecelio-Inviolata e Fosso Crepacuore) e due di Latina situate a Borgo Montello.

L'Italia, ad avviso della Corte, non ha adottato tutte le misure necessarie per evitare che i rifiuti urbani fossero conferiti nelle discariche dei sette siti in questione senza subire un trattamento adeguato, attraverso la selezione delle diverse frazioni merceologiche e la stabilizzazione della frazione organica. Inoltre secondo la Corte, un'ulteriore violazione da parte dell'Italia sta nella mancata creazione, nella regione Lazio, di una rete integrata ed adeguata di impianti di gestione dei rifiuti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Infine, la Corte chiarisce che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie affinché solo i rifiuti già trattati vengano collocati in discarica, sottolineando che la definizione di "trattamento", ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 99/31/CE sulle discariche di rifiuti, comprende i processi fisici, termici, chimici o biologici (inclusa la cernita), che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto o favorirne il

¹⁶ Si riportano di seguito le deliberazioni in cui i dati sono formalizzati per ciascun anno: deliberazione n. 116 del 2010 comune di Roma "Determinazione del comune di Roma in merito agli argomenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di AMA S.p.A" (2008, 2009); deliberazione n. 239 del 2010 Roma Capitale "Determinazione di Roma Capitale in ordine agli argomenti iscritti all'Ordine del Giorno dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di AMA S.p.A." (anno 2010); deliberazione n. 142 del 2012 Roma Capitale "Determinazione del comune di Roma in merito agli argomenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di AMA S.p.A" (anno 2011); deliberazione n. 202 del 2013 Roma Capitale "Determinazione del comune di Roma in merito agli argomenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di AMA S.p.A" (anno 2012).

recupero; la direttiva UE prevede, inoltre, che il trattamento sia costantemente adeguato al progresso scientifico e tecnico.

In merito a questa sentenza si devono sottolineare due aspetti. Il primo è relativo al mancato ovvero adeguato trattamento dei rifiuti indifferenziati: orbene, appare evidente come questo *modus operandi* inadempiente alle direttive comunitarie non abbia avuto vita nel solo Lazio ma in gran parte del Paese, tuttavia la procedura di infrazione è stata aperta solo per le citate discariche. Il secondo punto riguarda la conferibilità di un rifiuto in discarica: la Commissione europea - che a dicembre del 2016 ha chiuso la procedura riguardante il Lazio - ha chiesto ed ottenuto la modifica delle autorizzazioni per lo smaltimento in discarica ossia l'eliminazione della possibilità di conferire presso gli invasi i rifiuti con codice CER 200301 (cosiddetto tal quale).

Rimane tuttavia fermo quanto dichiarato dal Direttore generale di ARPA Lazio, Marco Lupo, nell'audizione del 13 ottobre 2016:

“Con riferimento a questa ultima categoria di controlli straordinari richiesti dalla regione Lazio, a partire dai primi del mese di agosto abbiamo effettuato due tipologie di controllo straordinario. Una prima [...] è volta a verificare la tipologia di rifiuti conferiti per lo smaltimento nelle discariche laziali, e questo in relazione alla procedura di infrazione 4021 del 2011 e alla sentenza dalla Corte di giustizia del 2014. Abbiamo già concluso questa verifica e constatato che da giugno 2014 non sono stati ammessi a smaltimento presso discariche laziali i rifiuti con codice 20 non trattati. Di questa circostanza abbiamo dato comunicazione alla regione Lazio con una nota del 2 settembre. Una seconda tipologia di controllo straordinario che abbiamo avviato, sempre su richiesta della regione Lazio, dai primi del mese di agosto, riguarda invece la funzionalità e l'efficacia dei trattamenti attuati dagli impianti di trattamento meccanico biologico di tutta la regione. In una prima fase la verifica è stata indirizzata alla ricostruzione dei flussi di rifiuti in entrata e in uscita da diversi impianti, nonché alla raccolta di informazioni sulla loro destinazione finale. Questa fase è terminata e abbiamo iniziato la seconda fase, volta a verificare i trattamenti effettuati, ossia le caratteristiche dei flussi di materiali in uscita dagli impianti. È chiaro che questa è una verifica più complessa, perché necessita non solo di sopralluoghi e verifiche documentali, ma anche di verifiche analitiche e laboratoristiche, quindi richiederà tempi più lunghi, però posso anticiparvi che laddove abbiamo effettuato controlli anche parziali sono state riscontrate criticità relative all'indice respirometrico dinamico potenziale raggiunto dal trattamento, che non rispetta quello della normativa per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica. Sapete che l'indice respirometrico dovrebbe essere al di sotto di 1.000, mentre noi abbiamo rilevato valori anche superiori a 4.000 [...] In alcuni casi l'indice respirometrico dinamico che abbiamo misurato (lo stiamo facendo su tutti, ma l'abbiamo già fatto su Salaria, Rocca Cencia e SAF) non rispetta il livello previsto dalla normativa per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica¹⁷.”

Nonostante la Commissione europea - con decisione dell'8 dicembre 2016 - abbia chiuso la procedura di infrazione, i problemi attinenti al corretto trattamento e smaltimento dei rifiuti rimangono attuali.

¹⁷ A tale proposito è necessario rilevare che il parametro che misura la stabilità biologica di un rifiuto, ovvero il grado di decomposizione della sostanza organica a più alta degradabilità, è l'indice di respirazione dinamico potenziale (IRDP). Nelle Linee Guida per l'identificazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per gli impianti di trattamento meccanico biologico, di cui al DM 29 gennaio 2007, l'IRDP, posto pari a 1.000 mg O₂*kgSV⁻¹*h⁻¹ a fine fase di biossidazione attiva e a 700 mg O₂*kgSV⁻¹*h⁻¹ al termine della fase di maturazione, è utilizzato come misura della degradazione della sostanza organica. Valori superiori evidenziano, infatti, la necessità di completare il trattamento della frazione umida sottoponendola ad un più efficace processo di stabilizzazione al fine di portare il valore dell'IRDP al disotto dei limiti sopra indicati.

2.2.2 La gestione dei rifiuti a Roma

2.2.2.1 La produzione dei rifiuti e la raccolta differenziata

I dati elaborati dall'ISPRA¹⁸ (tabella 1) evidenziano che i rifiuti urbani prodotti nel comune di Roma nel 2015 ammontano a quasi 1,7 milioni di tonnellate, circa 40 mila tonnellate in meno (-2 per cento) rispetto alla precedente indagine di ISPRA relativa all'anno 2014. I rifiuti urbani prodotti nel comune costituiscono oltre la metà (56 per cento) di quelli prodotti nell'intero territorio regionale.

La raccolta differenziata tra il 2010 ed il 2015 è incrementata di 18 punti percentuali passando dal 21 per cento del 2010 al 39 per cento registrato nel 2015. Nello stesso periodo, in termini quantitativi, i rifiuti oggetto di raccolta differenziata sono passati da poco più di 385 mila tonnellate a quasi 653 mila (+ 69 per cento).

Tra il 2010 ed il 2015 si è assistito, per il comune di Roma, ad una riduzione del pro capite di produzione di circa 74 kg per abitante. Tale andamento è in linea con quello riscontrato a livello nazionale ed ascrivibile alla crisi economica che ha ridotto negli anni esaminati i consumi delle famiglie. Inoltre, nell'analisi dei dati che l'Istituto effettua annualmente, si è potuto riscontrare che la crescita della raccolta differenziata è spesso accompagnata da un effetto positivo sulla produzione pro capite dei rifiuti incidendo, probabilmente, sulle abitudini delle famiglie.

Anno	popolazione	RD (t)	RU indifferenziati* (t)	RU totali (t)	RD (%)	pro capite RU (kg/abitante)
2010	2.761.477	385.471	1.440.568	1.826.039	21	661,3
2011	2.617.175	431.373	1.354.280	1.785.653	24	682,3
2012	2.614.263	427.251	1.312.157	1.739.407	25	665,4
2013	2.863.322	521.023	1.233.800	1.754.823	30	612,9
2014	2.872.021	605.111	1.114.738	1.719.848	35	598,8
2015	2.864.731	652.751	1.028.494	1.681.245	39	586,9

Tabella 1 - Rifiuti urbani prodotti e raccolta differenziata del comune di Roma per anno

Fonte: ISPRA * codici dell'elenco europeo dei rifiuti 200301, 200303, 200307, 200399. Il 97% è costituito da 200301.

Le diverse frazioni raccolte in maniera differenziata nel corso del 2015, nel comune, sono riportate nella tabella 2 con le relative quantità. La frazione cellulosica (carta e cartone) rappresenta quella maggiormente intercettata costituendo circa il 38 per cento della raccolta differenziata totale.

Umido e verde rappresentano quote rilevanti rispettivamente con il 22 per cento ed il 13 per cento del totale della raccolta.

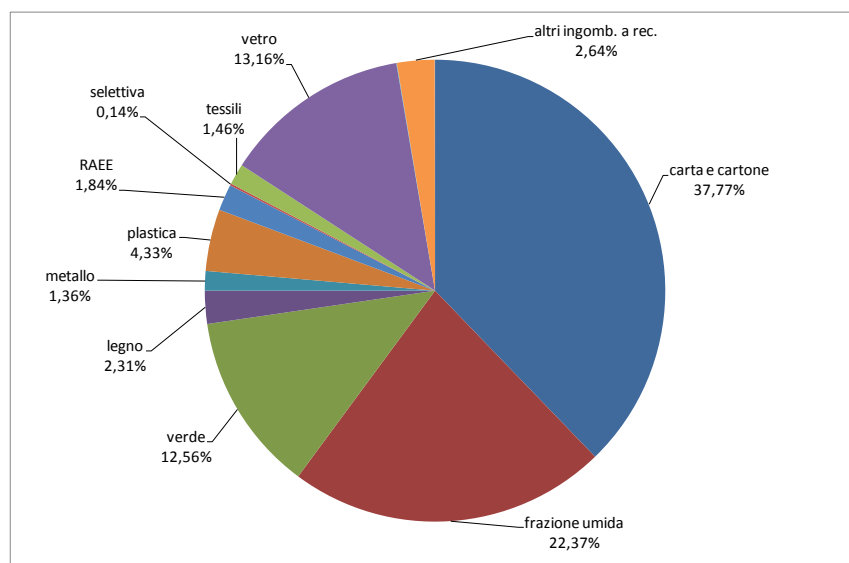
¹⁸ Doc. n. 1746/2, relazione sull'analisi dei flussi di rifiuti urbani indifferenziati e da raccolta differenziata dell'organico del comune di Roma

Tabella 2 - Frazioni merceologiche della raccolta differenziata del comune di Roma, 2015

frazione merceologica di RD	quantità (t)
carta e cartone	246.512
frazione umida	145.997
verde	81.999
legno	15.061
metallo	8.904
plastica	28.258
RAEE	12.012
selettiva	919
tessili	9.561
vetro	85.931
altri imballaggi	248
altri ingomb. a rec.	17.234
altro RD	114
totale	652.751

Fonte: ISPRA

Ripartizione percentuale della raccolta differenziata del comune di Roma, anno 2015



Fonte: ISPRA

2.2.2.2 I modelli di raccolta differenziata a Roma

Dopo il lungo periodo di proroga del precedente contratto di servizio 2003/2005 - nel corso del quale la raccolta differenziata a Roma è stata oggetto di varie sperimentazioni - a partire dalla fine del 2012 è stato progressivamente attuato un progetto organico di estensione di una nuova raccolta a cinque frazioni¹⁹:

¹⁹ I dati e alcune considerazioni riportate di seguito sono tratti dalle relazioni dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale <http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-164-la-raccolta-differenziata>.

L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale è stata istituita dal

organico (cassonetti marroni);
carta/cartone (bianchi);
multimateriale leggero (plastica e lattine, cassonetti blu);
vetro monomateriale (campane verdi);
indifferenziato (cassonetti neri).

L'estensione del progetto è stata attuata in tre fasi, che hanno coinvolto tre gruppi di cinque municipi:

2012/2013 - primo gruppo (municipi III, VI, IX, XI, XIII);

2014 - secondo gruppo (municipi IV, VIII, X, XII, XIV);

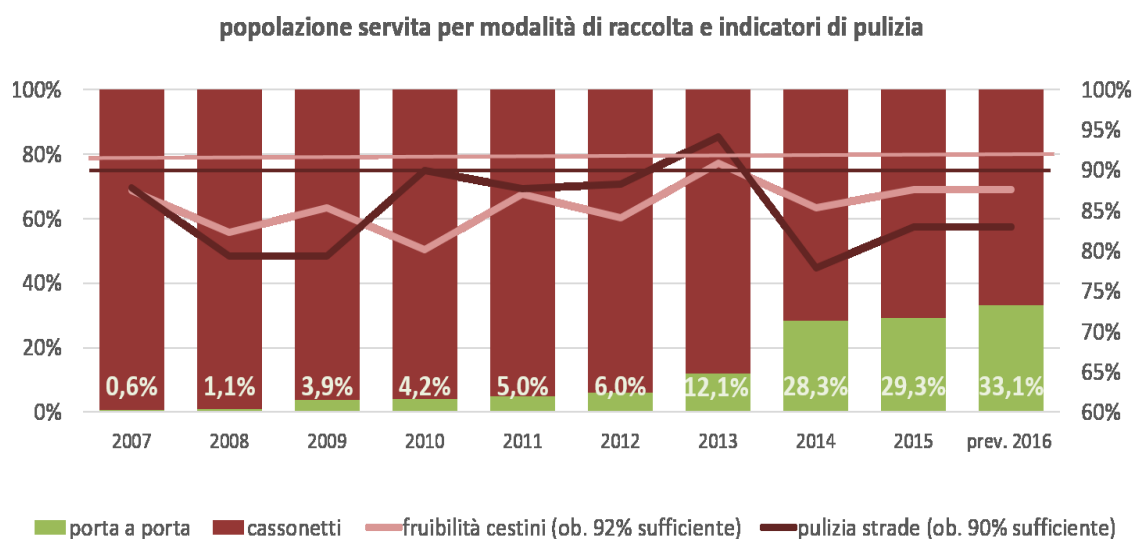
2015/2016 - terzo gruppo (municipi I, II, V, VII, XV)

La raccolta a cinque frazioni era destinata ad aumentare la raccolta differenziata, in accordo con obiettivi e intese che vedono coinvolti il CONAI, il Ministero dell'ambiente, la regione e la provincia.

Con il nuovo modello, queste raccolte riguardano sia le zone servite con cassonetti stradali, sia quelli dove è stata applicata la raccolta porta a porta. La scelta fra modalità di raccolta porta a porta e modalità stradale con cassonetti dipende dalla configurazione urbanistica dei quartieri e dalla tipologia degli edifici, così che a regime le due modalità potrebbero continuare a coesistere nei vari municipi, ma tutti i cittadini differenzieranno le cinque frazioni. Il contratto di servizio prevede l'attuazione - non ancora operativa a tutto il 2016 - del monitoraggio dei cassonetti stradali per tutte le frazioni, ma gli indirizzi approvati in sede contrattuale non danno indicazioni per i monitoraggi della raccolta nelle zone servite porta a porta. Questo aspetto andrebbe decisamente affrontato nel contratto, sia per quanto riguarda l'efficacia della raccolta, sia per la dotazione di cestini. Il tema del decoro nelle zone servite porta a porta non è infatti da sottovalutare, perché l'eliminazione dei cassonetti dalle strade se non è accompagnata da un incremento del numero di cestini comporta maggiori difficoltà per i passanti che devono gettare piccoli rifiuti e spesso finisce per peggiorare lo stato di pulizia delle strade.

La tabella che segue mostra l'evoluzione della raccolta a Roma negli ultimi dieci anni, mettendola in relazione con i monitoraggi della fruibilità dei cestini stradali e del livello di pulizia delle strade

Consiglio Comunale di Roma con deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002 (modificata dalla deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007). Scopo principale dell'Agenzia è contribuire a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, operando in autonomia. L'Agenzia svolge funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi e di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti degli organi amministrativi di Roma Capitale; realizza studi e, su richiesta dell'Assemblea capitolina, del sindaco e della Giunta capitolina esprime pareri preventivi sugli schemi degli atti concessori e autorizzativi, delle convenzioni e dei contratti di servizio e può proporre la modifica delle clausole delle autorizzazioni e delle condizioni tecniche di svolgimento dei servizi; presenta all'Assemblea capitolina una relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta.



Durante le audizioni la Commissione ha formulato dubbi sia sulle quantità (dati forniti da Roma Capitale ovvero dall'AMA) di rifiuti raccolti in maniera differenziata a Roma che sulla qualità delle frazioni raccolte da avviare al riciclo. Sul punto è intervenuto il presidente pro tempore di AMA S.p.A., Daniele Fortini, che durante l'audizione del 2 agosto 2016, ha dichiarato:

“Per quanto riguarda la raccolta differenziata al palo, mi permetta un'obiezione. C'è chi sostiene che la raccolta differenziata a Roma faccia schifo e non funzioni. Spero e penso che i miei successori faranno tutte le analisi del caso. Si vedrà che la raccolta differenziata, per esempio, di carta e cartone ha un indice di impurità intorno al 9 per cento. Si potrà vedere che altri rifiuti, i rifiuti urbani biodegradabili provenienti dal porta a porta, hanno una qualità che è intorno all'85 per cento e che magari quelli stradali, anche a seconda dei periodi dell'anno, possono avere delle impurità minori o maggiori. Quello che possiamo affermare, però, è che la raccolta differenziata, misurata nell'anno 2004, 2010 e 2016 con gli stessi identici parametri che ora spero possano essere aggiornati con l'ultima determinazione del Ministero dell'ambiente (che ha finalmente elaborato nuovi parametri per il calcolo della raccolta differenziata, in modo tale che in tutta Italia si usino gli stessi riferimenti), adesso è al 42 per cento. Quando sono arrivato era al 31 per cento: non è moltissimo, ma un po' siamo cresciuti. Certo, c'è delusione nel non essere arrivati al 50 per cento e al 60 per cento, che sarebbe il desiderio di tutti ottenere, ma bisogna tenere conto di una cosa: la città di Torino è andata indietro rispetto alle percentuali degli anni passati e la città di Berlino ha perso tre punti percentuali.

Il punto è che il fattore dimensionale delle grandi aree metropolitane, raggiunta una determinata soglia di raccolta differenziata, è questo. Il salto in avanti, quel gradino in più, si fa con grande difficoltà: Milano è al 51 per cento ed è una città leader; Torino – ripeto – è arretrata ed è scesa al 42 (forse adesso è anche al 41 per cento). Tra le altre città virtuose, se vogliamo vedere Berlino [...] era al 43 per cento l'anno scorso e, quest'anno, è al 39 per cento, proprio perché ci sono questi elementi che inducono a considerare l'economicità delle scelte, la tenuta di sistema, la partecipazione dei cittadini e la sostenibilità complessiva di questo tipo di servizio. Si crescerà a Roma? Io penso di sì. Servono investimenti, servono impianti di sostegno, perché è comprensibile per tutti che ogni tonnellata di rifiuto urbano organico che raccogliamo è un costo in più di raccolta, un costo di trasporto e un costo di smaltimento. Ogni tonnellata si