

<i>raccolta differenziata (RD)</i>	270,4	225,2	211,6	288,6	269,9	-6,5%
<i>ricavi da valorizzazione RD</i>	-10,9	-17,6	-17,6	-14,7	-19,8	35,1%
CARC (riscossione tariffa)	16,5	12,8	12,1	-	16,7	100,0%
CGG (costi generali di gestione)	7,1	26,1	24,9	7,3	24,6	1.173,2%
CCD (costi comuni diversi)		53,4	52,2		68,0	

Dal confronto emerge che:

1. i singoli costi per le gestioni specifiche, differenziata e indifferenziata, nei piani finanziari annuali sono inferiori a quanto preventivato nella deliberazione di affidamento, con la sola eccezione della voce 'trattamento e smaltimento (indifferenziati)', in aumento data la carenza impiantistica di chiusura del ciclo dei rifiuti;

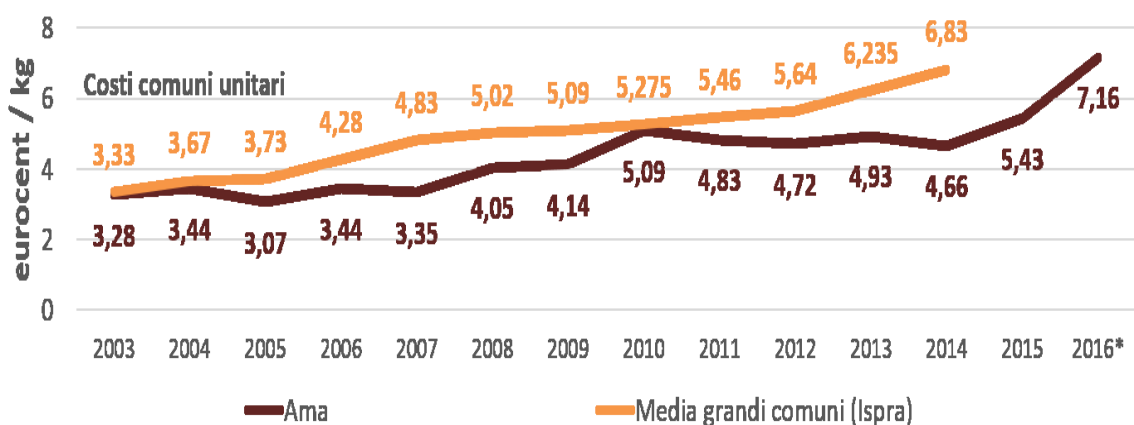
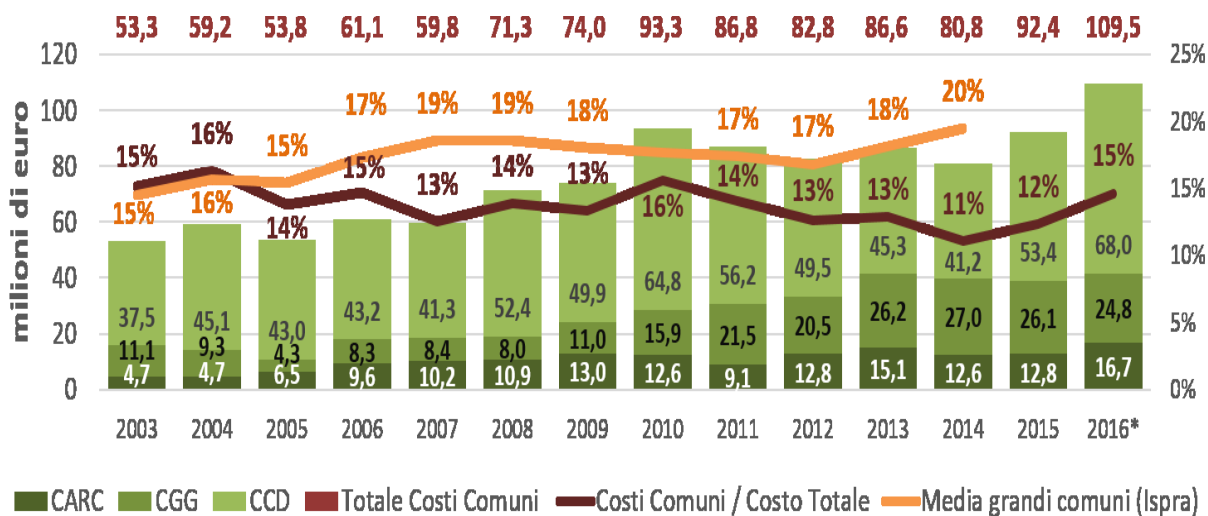
2. la voce 'costi comuni' nei piani finanziari è invece molto più alta di quanto previsto nel PEF, con un importo tale da assorbire tutti i risparmi sulle gestioni specifiche ed oltre, dando luogo ad un gettito necessario superiore alle previsioni.

In sintesi, la spesa è solo leggermente più alta di quanto preventivato, ma l'equilibrio viene trovato sottraendo risorse alla raccolta e alla pulizia e destinandole ad aumentare quelle per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati (che vengono spediti fuori regione) e per i costi comuni, divisi fra costi per la gestione della tariffa (costi amministrativi di accertamento, riscossione e contenzioso, CARC, attività che secondo l'affidamento dovevano essere affidate a un soggetto terzo), costi generali di gestione (CGG) e costi comuni diversi (CCD).

Il focus sui costi comuni AMA, condotto dall' Agenzia<sup>122</sup> pone a confronto la situazione di Roma con le medie nazionali tratte da fonte ISPRA.

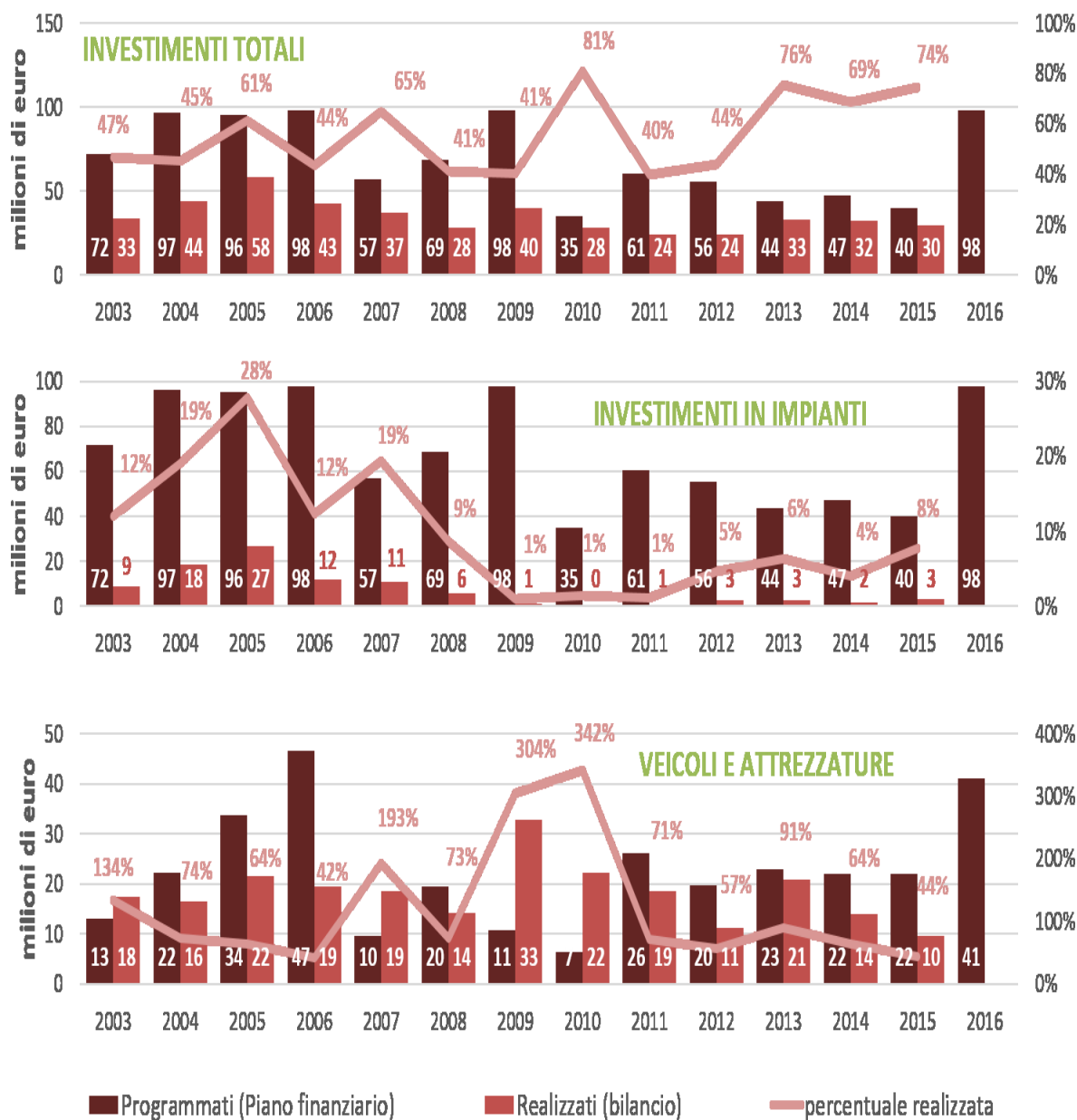
Come sotto risulta dal grafico seguente, la quota dei costi comuni sui costi totali a copertura tariffaria resta sempre elevata, fra l'11 per cento e il 16 per cento, con una media del 14 per cento nel periodo: confrontando il dato AMA con quello nazionale si nota che questa voce di costo nella capitale è sempre stata inferiore alla media riferita alle città di grandi dimensioni (classe comunale D, con più di 50 mila abitanti), sia per quanto riguarda l'incidenza sui costi totali, sia in termini di costi unitari (centesimi di euro per kg di rifiuto)

<sup>122</sup> [http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-873-focus\\_sui\\_costi\\_comuni\\_ama\\_e\\_confronto\\_con\\_le\\_medie\\_nazionali](http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-873-focus_sui_costi_comuni_ama_e_confronto_con_le_medie_nazionali)



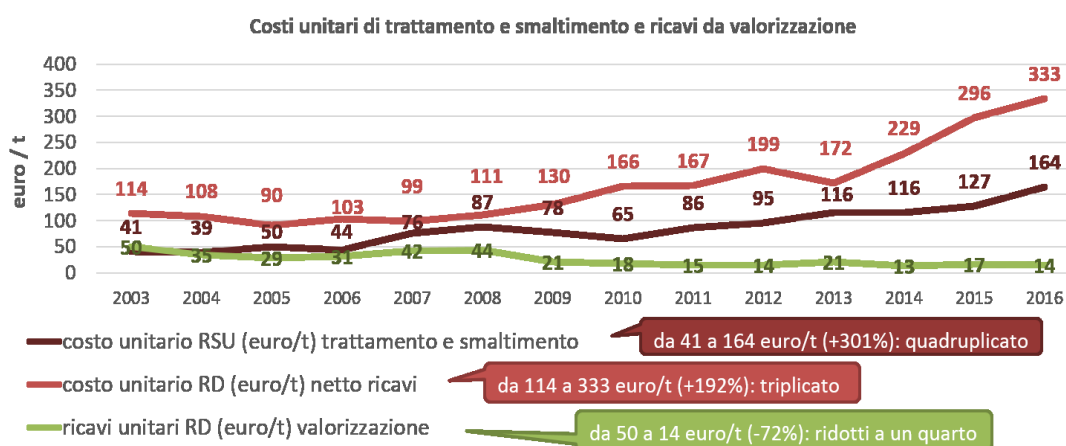
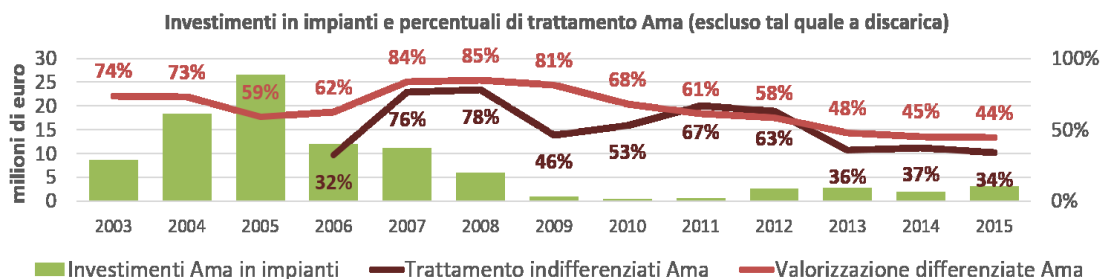
I grafici che seguono sintetizzano dati gestionali AMA nel periodo 2003-2016, utili a valutare quanto progressivamente si dirà sull'evoluzione delle scelte dell'azienda, sino al nuovo piano industriale del maggio 2017

### Investimenti programmati e realizzati<sup>123</sup>

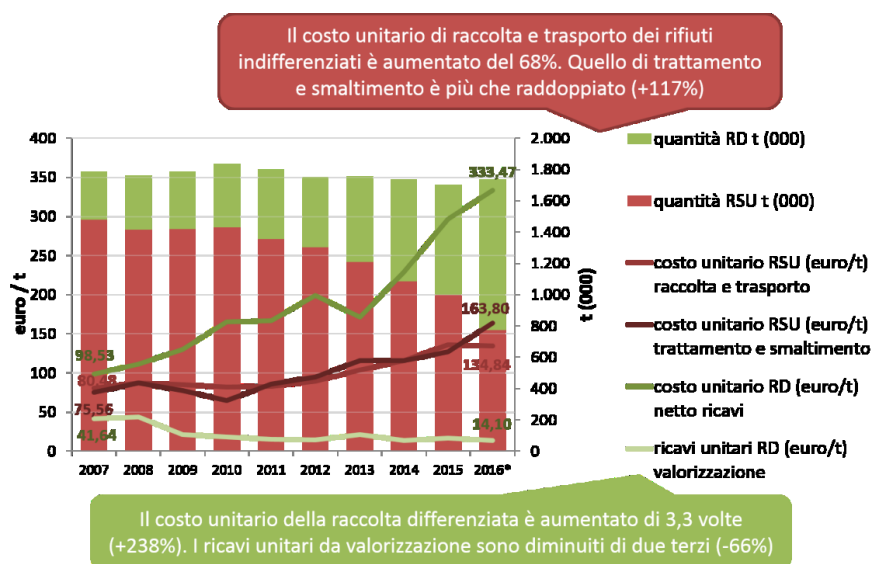


<sup>123</sup> [http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-846-investimenti\\_programmati\\_e\\_realizzati](http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-846-investimenti_programmati_e_realizzati)

### Investimenti in impianti, trattamento AMA, costi e ricavi unitari<sup>124</sup>



### Costi unitari dei servizi a ROMA: andamento<sup>125</sup>

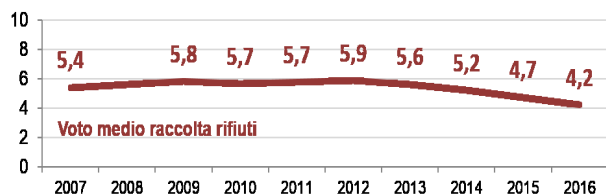


124

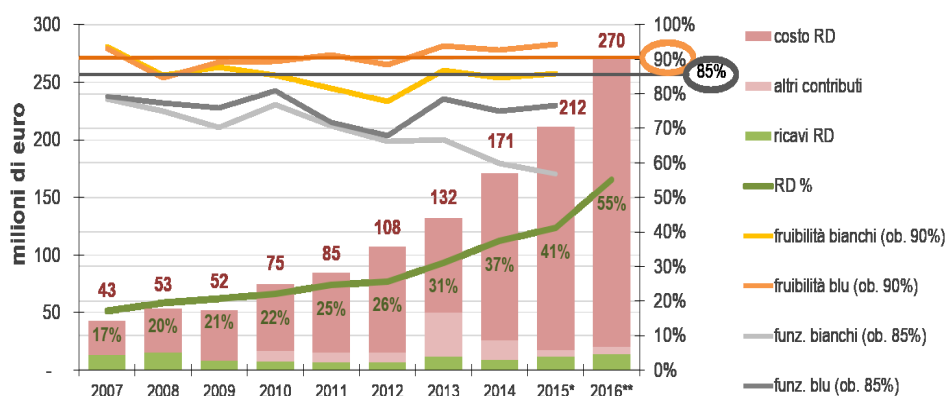
[http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-850-investimenti\\_in\\_impianti\\_trattamento\\_ama\\_costi\\_e\\_ricavi\\_unitari](http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-850-investimenti_in_impianti_trattamento_ama_costi_e_ricavi_unitari)

125 [http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-829-costi\\_unitari\\_dei\\_servizi\\_a\\_roma\\_andamento](http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-829-costi_unitari_dei_servizi_a_roma_andamento)

### Costo e percentuale di raccolta differenziata, qualità erogata e percepita<sup>126</sup>



Fonte: Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma, vari anni



\* Monitoraggi solo fino al primo bimestre 2015

\*\* previsioni di costo

Fonte: elaborazioni ASPL su Piani finanziari Ama e monitoraggi della qualità erogata

Per contribuire a contestualizzare le considerazioni che precedono, è utile il riferimento all'indagine conoscitiva che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avviato nell'agosto 2014 nel settore della gestione dei rifiuti urbani<sup>127</sup>, al fine di verificare il livello di concorrenza ed efficienza del settore.

Ne è emerso un quadro caratterizzato da alcune criticità ricorrenti, cui l'AGCM ha affiancato alcune proposte, riassunte nello schema sotto riportato

Criticità riscontrate	Proposta Agcm
eccessivo ricorso all'affidamento diretto in house	preferibile il regime di gara, cui si dovrebbe derogare solo nel rispetto della normativa UE e previo benchmarking di efficienza

<sup>126</sup> [http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-831-costo\\_e\\_percentuale\\_di\\_raccolta\\_differenziata\\_qualita\\_erogata\\_e\\_percepita](http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-831-costo_e_percentuale_di_raccolta_differenziata_qualita_erogata_e_percepita)

<sup>127</sup> [http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49\\_testoindagine.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_testoindagine.pdf/download.html)

durata eccessiva degli affidamenti (15-20 anni)	la durata dovrebbe essere proporzionale al tempo di recupero degli investimenti, che per la sola attività di raccolta è stimato dall'Agcm in 5 anni
eterogeneità dimensionale degli Ato (da infraprovinciale a regionale)	la dimensione regionale è valutata più efficiente per la chiusura del ciclo dei rifiuti, compreso il recupero energetico e lo smaltimento
bacini di raccolta non calibrati sulla dimensione ottimale, spesso troppo piccoli, ma in alcuni casi eccessivamente ampi	favorire accorpamenti e suddivisioni per raggiungere la dimensione ottimale, stimata dall'Agcm in volumi di raccolta annui fra 80mila-90mila tonnellate e una popolazione servita fra 30mila e 100mila abitanti
la privativa comunale è troppo estesa sia verticalmente (gestione integrata del servizio) sia orizzontalmente (assimilazione discrezionale dei rifiuti speciali agli urbani da parte dei Comuni)	evitare la gestione integrata della raccolta con le fasi a valle eliminare la discrezionalità comunale nell'assimilazione
Ciclo indifferenziati: troppa poca termovalorizzazione, troppa discarica	incentivare e liberalizzare il recupero energetico aumentare le ecotasse sulla discarica
Raccolta differenziata: riciclo degli imballaggi insufficiente ed inefficiente	liberalizzazione del sistema consortile di recupero e riciclo
Inefficienza della regolazione diffusa	modello di regolazione centralizzata come nel caso dell'Autorità per l'energia (definizione parametri efficienza, vigilanza su enti locali, contratti-tipo, criteri per massimali tariffari)

In merito alla questione AMA S.p.A. appare rilevante riportare alcune dichiarazioni di diversi soggetti istituzionali auditi dalla Commissione.

Alessandro Filippi, ex direttore generale di AMA S.p.A., audito il 26 ottobre 2016, parla di diversi argomenti importanti per l'azienda. Uno dei maggiori problemi riguardava la mancanza di gare a favore di affidamenti diretti:

“AMA ha un bilancio che determina costi appaltati che variano nell'ordine dei 300-350 milioni di euro l'anno. Si interviene sulle modalità con cui questo processo veniva gestito, andando a verificare quali anomalie in questo processo potevano essere rinvenute, in particolare modalità di affidamento diretto, di *prorogatio* degli ordini, di trattative al di fuori delle procedure previste dalla normativa sui lavori pubblici. Svolgo quest'attività immediatamente dopo l'insediamento, ritenendola di importanza fondamentale anche nella logica di presidio gestionale. Ci porta a identificare un valore percentuale di circa l'80 per cento delle procedure che erano fuori dal modello di affidamento secondo la normativa dei lavori pubblici. Su questo, peraltro, presentiamo, dandone comunicazione al presidente, che li fa propri e li presenta agli organi competenti, degli esposti sui casi che erano da attenzionare dalla procura della Repubblica. Questo porta a un'azione di presidio del processo, di analisi di quanto

doveva essere fatto. Sostanzialmente, questo ci consente di arrivare, alla fine del 2015, a un'inversione di tendenza, in cui un'alta percentuale delle procedure rientra nei parametri previsti dalla normativa pubblica, come d'altronde non può che essere, al netto di casi che rimangono nella privata industriale. Chiaramente, questo va anche con una tracciabilità documentale delle modalità di definizione del processo d'acquisto e, quindi, si introduce all'interno dei processi di evidenza un processo che porti, intanto, a tracciare chi sta facendo cosa, da dove nasce l'esigenza dell'acquisto, chi ha quest'esigenza e come si fa ciò. C'è l'introduzione del meccanismo di congruità dei prezzi. Faccio solo una riflessione. Effettivamente, da una prima analisi dei prezzi della gara, avevamo riscontrato che, ad esempio, relativamente alla congruità della raccolta differenziata delle utenze commerciali, i valori posti a base di gara non erano in linea con i prezzi di mercato. Quella gara di cui vi ho raccontato, che ci ha portato a risparmiare il 30 per cento, è partita da un abbattimento dei costi originari proprio grazie a un'analisi di mercato che avevamo condotto. All'interno della tracciabilità dei flussi di acquisto, quindi, si evidenzia chi fa che cosa, come lo si fa, nonché la congruità dei prezzi. Tutto questo, anche se sembra normale, era, in una situazione come quella che abbiamo trovato, un elemento di chiarezza che porta sia a ripristinare condizioni normali di gestione, ma anche, in futuro, ad avere, per effetto delle procedure indotte e del controllo di gestione portato, un risparmio che si tradurrà nell'abbattimento della TARI, che già nel 2015 era stato di 1,5 punti percentuali e nel 2016 era di 2 punti percentuali. Guardavo una recente indagine su Il Sole 24 Ore, che proprio su Roma faceva vedere come, effettivamente, nel 2015 e nel 2016 c'era stato un abbattimento complessivo della TARI, proprio perché si stava intervenendo. Abbiamo risparmi nell'ordine delle decine di milioni di euro sui costi del conto economico."

Una situazione molto critica dal punto di vista della legalità che aveva conseguenze anche sulla TARI. Un altro punto importante riguardava la cosiddetta macrostruttura dell'azienda, su questo l'ex direttore generale di AMA S.p.A., ha dichiarato:

"nel gennaio 2015 viene emanata anche una microstruttura che individua la responsabilità specifica per le varie unità operative in cui è articolata una struttura di circa 8.000 persone (ricordo, ma la Commissione lo sa benissimo, che AMA ha 8.000 dipendenti). Vengono definite responsabilità, competenze e questo anche nella logica di azioni che vanno a ridurre il personale. In particolare, agiamo sui dirigenti, di cui tre vengono avviati in esodo. Vengono anche effettuati concorsi perché si possano ricoprire le posizioni. Si cercano di individuare, anche all'interno della macrostruttura, posizioni che siano di importanza per la società, sempre con l'obiettivo di liberare AMA da ogni dipendenza, anche da quella di consulenti strutturali, che nel tempo possono aver prestato la propria attività alla società. Nel processo di riorganizzazione viene portata avanti anche un'azione relativa al tema della produttività e, quindi, al presidio delle attività."

Altro tema interessante è quello relativo al parco mezzi in dotazione dell'AMA S.p.A.:

"AMA è un'azienda semplice, anche nella sua complicazione, ma funziona se ogni giorno riesco a far uscire dalle sedi i mezzi che possono poi andare a prendere i rifiuti. AMA aveva una disponibilità di mezzi di circa il 45 per cento sul parco macchine totale. Questo significava che, ogni giorno, di tutte le macchine che avevo, la metà stava ferma. Riusciamo a raggiungere, anche grazie alle persone che in AMA lavorano - che hanno una grande professionalità e una grande capacità - il 75 per cento, con punte al 25 dicembre 2015 - lo ricordo - e dell'85 per cento. È chiaro che più macchine ho disponibili, meno succede che si rallentino i servizi, meno servizi saltano [...] quello di AMA è un parco di circa 1.600 mezzi (vado a memoria, potrei sbagliare sulle unità). È chiaro che il servizio quotidiano di AMA ha bisogno di un tot di mezzi. Se i mezzi sono

fermi in officina, quel tot potrebbe anche essere zero, ma si deve intervenire perché la percentuale di mezzi funzionanti sia adeguata al servizio. Quando però arrivo, trovo che la percentuale di mezzi disponibili è intorno al 50 per cento. Questo determinava dei costi aggiuntivi. Per coprire la quota parte di mezzi non funzionanti, si noleggiavano, infatti, dei mezzi. Pertanto, l'obiettivo che ci si è posti è stato quello di annullare i costi di noleggio perché, se ci sono mezzi fermi, prima di tutto devono funzionare i mezzi di AMA; inoltre abbiamo puntato ad aumentare i mezzi disponibili perché, se li ho, significa che posso incrementare i passaggi, fare una politica di svuotamento più efficace, dedicarli alla raccolta differenziata. Questo ci porta a migliorare la qualità della raccolta che, chiaramente, incide sulla qualità dello spazzamento. Se io non raccolgo il rifiuto dai cassonetti, purtroppo, per l'indisponibilità del cassonetto - e a volte anche un po' per la pigrizia dei cittadini - succede che il cittadino lasci il rifiuto accanto al cassonetto (magari poi succede che il gabbiano lo apre e ci si trova il rifiuto su tutta la via). È questo, quindi, un elemento di attenzione, cioè quello che punta all'incremento di percentuale di disponibilità. Ciò agisce sui mezzi, come abbiamo detto anche con un'organizzazione del servizio in cui si richiama la responsabilità puntuale e territoriale. Si agisce, poi, anche sul presidio delle frequenze e sul completamento dei servizi."

In merito al contratto di servizio tra Roma Capitale e AMA S.p.A., forti critiche sono state espresse da Paola Muraro, assessora pro tempore alla sostenibilità ambientale di Roma Capitale, la quale durante l'audizione del 5 settembre 2016 ha dichiarato:

"Stiamo valutando il contratto di servizio: tutto completamente da rifare. Non esistono nemmeno le sanzioni come intendiamo noi: sono sanzioni erogate tramite altri servizi. In pratica, se l'AMA non garantisce uno, due o tre servizi, c'è un organo di controllo, che però non c'è: il contratto di servizio è stato siglato a maggio, ma l'organo di controllo ancora non c'è, nessuno si è occupato di organizzarlo. La sanzione non è pecuniaria, ovvero tale da avvantaggiare il cittadino, che è quello penalizzato. È proprio in questi termini: non hai erogato un servizio, datti da fare a rifare il servizio! Non ci siamo. Non è nel nostro spirito tutto questo, quindi dobbiamo rivedere il contratto di servizio. È un percorso che comunque ci siamo detti di dover fare e dati anche in termini temporali. Stiamo mettendoci mano. Il grosso del contratto di servizio non è solo questo. Ci sono tanti altri aspetti".

Sullo stesso tema durante la medesima audizione è intervenuta anche la sindaca di Roma, Virginia Raggi, affermando:

"L'assessore parlava delle penali: vi dico cosa accade sulle penali quando AMA non esegue correttamente il contratto di servizio, quindi le attività previste. AMA fece un discorso molto serio nel corso del tempo: caro comune di Roma, se tu mi fai pagare le penali, poi sono costretto a riversare in tariffa i soldi che do in più, quindi questi li pagano i cittadini. Facciamo un'altra cosa: tu quantifichi il peso del mio inadempimento e io lo trasformo in servizi aggiuntivi, per cui mi dispiace se ho dimenticato di fare qualcosa e riparo offrendo dei servizi aggiuntivi. Cosa si è visto nel corso del tempo? Che questi servizi aggiuntivi costavano ore e uomini in termini di ore lavoro e queste ore lavoro vanno a finire in tariffa, tanto che dal 2003 ad oggi la tariffa è passata da circa - vado a memoria - 300 milioni di euro a oltre 7-800 milioni, quindi capite bene che anche il discorso delle penali è molto delicato. Il contratto di servizio deve essere completamente rivisto. Generalmente le amministrazioni precedenti ci hanno messo mesi e mesi. Io so che l'assessore e il dipartimento stanno iniziando a lavorarci, ma credo che comunque ci vorranno due o tre mesi, perché bisogna riprendere il contratto, vedere, capire e, soprattutto, dobbiamo delimitare bene il perimetro delle competenze tra tutti i soggetti che a Roma, di fatto, si occupano non solo della gestione dei rifiuti



(quella è di AMA, non c'è dubbio), ma anche dello spazzamento delle strade, della gestione del verde. Abbiamo un perimetro estremamente esteso ma molto frastagliato, che non consente all'amministrazione di capire bene chi debba fare cosa, ma soprattutto non consente neanche ai cittadini di capire chi debbono chiamare quando si trovano di fronte a un ramo che pende, quindi è fondamentale farlo bene e credo che ci voglia qualche mese. È chiaro che per noi è comunque una priorità, quindi cercheremo di metterci il meno possibile, però vogliamo fare le cose per bene."

Il nuovo *management* dell'AMA S.p.A è stato audito dalla Commissione il 28 giugno 2017.

Lorenzo Bacagnani presidente ed amministratore delegato di AMA S.p.A, sul numero dei dipendenti dell'azienda, ha dichiarato:

"Noi abbiamo quasi 8.000 dipendenti e il *benchmark* di mercato suggerirebbe che per una dimensione come Roma ne basterebbero circa la metà. Il tema, naturalmente, visto in chiave positiva, è che abbiamo un numero di dipendenti che, organizzati al meglio, consentiranno sicuramente alla nostra azienda, in un modello organizzativo efficientato, di rendere un servizio di altissima qualità. Questo, naturalmente, è un obiettivo verso cui tendere [...] Secondo i *benchmark* nazionali, il servizio richiede un dipendente ogni 1.000 abitanti, mentre qui abbiamo circa un dipendente ogni 400 abitanti. Questo è un grande numero che ci dà un'idea, ma poi ogni realtà è una realtà a sé. Se noi oggi volessimo estendere la raccolta differenziata a tutto il territorio con il sistema di raccolta che attualmente abbiamo, questi quasi 8.000 dipendenti non sarebbero abbastanza perché è il modello che ha implicitamente alcune cose sbagliate. Pertanto, il tema di AMA non è quello dei dipendenti in più di cui deve liberarsi, anzi, è quello opposto. AMA ha, rispetto a una prospettiva, una bella opportunità: abbiamo un'egregia dotazione di dipendenti e se noi cambiamo il modello operativo, allora possiamo rendere al meglio il servizio a tutti i territori invece di vivere le criticità attuali. Vi do un dato: oggi, sul sistema porta a porta, abbiamo staffato 250 unità ogni 100.000 abitanti. Questo è un numero molto elevato. Voi capite che nella risposta a questa inefficienza sta la possibilità di gestire al meglio il servizio dove lo stiamo offrendo, migliorando quello che c'è, ma anche distraendo una parte di questa quota di dipendenti per gli altri 100.000 abitanti, sui quali oggi non possiamo estendere la raccolta porta a porta. Il concetto generale è la ristrutturazione dell'azienda e anche la ristrutturazione dei processi, riportandoci a degli standard industriali che possano garantire il buon utilizzo delle risorse. Questo vuol dire dare qualità, dare risposte, dare un servizio"<sup>128</sup>

Altro tema al centro dell'audizione è stato quello relativo al nuovo Piano industriale dell'Azienda<sup>129</sup>. Su questo sempre il presidente Bacagnani ha dichiarato: "Entrando nel merito del nostro piano industriale, c'è un altro elemento che voglio rappresentare, che è molto importante per capire le ragioni dei nostri obiettivi. È stata fatta un'analisi molto dettagliata dei flussi e della composizione dei nostri rifiuti. Se noi analizziamo la composizione dei nostri rifiuti, vediamo che nell'indifferenziato, che è la parte predominante al momento, abbiamo il 28,1 per cento di carta e cartone, un materiale che, se intercettato, ridurrebbe in modo significativo la quantità di rifiuto indifferenziato. Inoltre, se andiamo ad analizzare anche i valori economici, vediamo che intercettare questa frazione e sottrarla dallo smaltimento significa anche creare un beneficio economico, in quanto ciò diventa da costo un ricavo. Il percorso di efficienza

<sup>128</sup> Il nuovo Piano industriale di AMA prevede, sino al 2021, l'uscita di 441 dipendenti a fronte di 414 nuove assunzioni; il personale operativo da destinare ai servizi di raccolta e "domus ecologiche" è previsto in 924 unità in parte derivanti alla riconversione di operai e autisti (Doc. n. 2333/2, p. 69, p. 71)

<sup>129</sup> Già citato in precedenza: acquisito dalla Commissione come Doc. n. 2333/1-2

che vi descrivevo prima, trova in questo uno dei suoi elementi fondanti. In questa logica, avendo chiaro a quanto ammonta la produzione di carta e cartone, almeno la parte stimata, che è deducibile anche dalle nostre analisi merceologiche, nella città di Roma, stiamo collaborando con COMIECO, con cui sarà presto siglato anche un protocollo d'intesa. Abbiamo l'idea di creare un sistema dedicato sulle dorsali del commercio, ossia sulle utenze non domestiche, in modo tale da intercettare quotidianamente tutta la carta e il cartone e sottrarli a quel flusso di rifiuto indifferenziato. C'è poi un altro aspetto molto importante, che è quello del decoro. A tutti voi sarà capitato di trovare alcune zone di Roma con un po' di rifiuti ammassati. Vedrete che la quantità di carta e cartone messa nell'indifferenziato è molto significativa, quindi, per scomporre l'intero problema in piccole componenti, cioè in piccole risposte, che danno poi una soluzione complessiva, il tema della carta e cartone è molto importante. Le analisi merceologiche ci dicono che il 19 per cento del nostro rifiuto indifferenziato è plastica. Questo è un altro spreco, dovuto all'attuale incapacità di intercettare questa parte di materiale post-consumo, che impropriamente oggi è destinato allo smaltimento. Inoltre, abbiamo l'organico, che nella parte indifferenziata ammonta al 15,9 per cento. L'organico, come è ben consigliato dal pacchetto sull'economia circolare, è un materiale che deve essere intercettato nel suo insieme perché ha dei destini nobili, in quanto può ritornare alla terra, con un vero processo virtuoso di economia circolare. Questo è un altro elemento che noi prendiamo in considerazione. Non vado avanti nel dettaglio, ma vi do un dato che è eloquente. Del nostro rifiuto indifferenziato attuale, quello che va ai nostri impianti, che giudichiamo appena sufficienti ma nei quali, appena capita qualcosa, abbiamo una criticità immediata che si ripercuote, c'è il 74 per cento di materiale differenziabile. Visto che abbiamo detto inizialmente che dobbiamo dare una risposta di brevissimo periodo per creare una situazione di normalità, per poi ragionare sulla solidità industriale di medio periodo, è evidente che le risposte rispetto a queste analisi stanno a dire che noi, qui a Roma, abbiamo il dovere di progettare dei sistemi di raccolta differenziata capaci e efficaci, che funzionino con delle regole precise e che l'azienda deve rispettare nelle modalità di ritiro dei materiali, ma che anche i cittadini e le utenze non domestiche devono rispettare nei conferimenti. Si potrebbe così creare un sistema normale di conferimento e di raccolta che consenta a noi di intercettare queste frazioni. Questa è l'azione più immediata possibile che si può fare rispetto a un *panel* di azioni che prendiamo in considerazione nell'insieme: le prendiamo in considerazione tutte, ma se tracciamo un asse cronologico rispetto alle potenzialità nel breve, nel medio e nel lungo, è chiaro che il primo dovere che noi abbiamo è quello di modificare radicalmente il sistema di raccolta differenziata, che oggi vive una criticità importante."

Appare evidente come sia il modello che gli obiettivi riguardanti la raccolta differenziata assumano carattere strategico rispetto all'intero ciclo dei rifiuti di Roma, per questo la Commissione si è soffermata ripetutamente su questo aspetto. Nel merito il presidente Bacagnani ha dichiarato: " Nel 2016 abbiamo raccolto un totale di 1.691.000 tonnellate di rifiuti, di cui 725.000 tonnellate in modo differenziato (che corrisponde a una percentuale del 43 per cento di raccolta differenziata) e 966.000 tonnellate, che è la parte rimanente, di rifiuto indifferenziato destinato alle varie impiantistiche. Il dato della differenziata nel periodo gennaio-maggio del 2017 indica un incremento. Nello stesso periodo dello scorso anno avevamo il 42,5 per cento e oggi siamo al 44,2 per cento, quindi c'è un trend di crescita delle raccolte differenziate. Naturalmente, il trend di crescita nel piano industriale è molto più ambizioso [...] A questo proposito, in base all'analisi dei flussi e all'analisi delle *technicality* industriali e organizzative, abbiamo conteggiato la possibilità reale di raggiungere l'obiettivo di raccolta differenziata del 70

per cento al 2021, modificando significativamente e non semplicemente estendendo progetti di raccolta porta a porta, anche rivisitando il modello esistente, in quanto proprio in ciò che vi è, ci sono delle inefficienze. La risposta non deve essere che una chiamata di inefficienza richiede nuove risorse per colmare il deficit, ma deve essere creata una situazione razionale ed efficiente. Le risorse, che abbondano, a quel punto possono essere utilizzate su tutto il territorio nella misura corretta.”

Altri temi al centro dell’audizione sono stati la collaborazione con ACEA, il posizionamento attuale dei TMB e la programmazione ovvero la costruzione di nuovi impianti.

Sul primo tema Lorenzo Bacagnani, presidente ed amministratore delegato di AMA S.p.A., ha dichiarato:

“In un ragionamento che guarda alla città di Roma e a questo territorio, dove noi siamo un protagonista principale nella filiera della gestione dei rifiuti, penso si debba colloquiare in modo trasparente, nel rispetto delle regole e con tutte le premesse del caso, con altri *player* locali, in particolare con un *player* locale importante come ACEA. C’è quindi un dialogo aperto con il presidente di ACEA, Lanzalone, con l’obiettivo di capire, nella sinergia dei ruoli, come possiamo garantire la normalità a questo territorio nella corretta gestione dei rifiuti lungo la sua filiera. Penso, anzi, che il nostro stimolo debba essere quello di trasformare una criticità in un’eccellenza. Mi auguro che questo dialogo, che è appena iniziato, possa produrre i propri frutti. Io sono molto fiducioso perché ci sono ragioni territoriali e industriali per cui, nell’eventuale complementarità o sinergia dei ruoli, si possono e si debbono trovare dei punti di forza per consentirci un cambiamento importante.”

Sulla questione degli impianti, Stefano Bina, direttore generale di AMA S.p.A. ha detto:

“C’è un problema oggettivo, la cui soluzione, purtroppo, necessita di tempo. Tale problema è legato alla posizione degli impianti, che in un caso particolare è assolutamente infelice. È infatti innegabile che almeno uno dei due impianti TMB che eserciamo, non sia nel posto migliore possibile rispetto a Roma. Peraltro, in questo momento, non possiamo fare a meno di quella capacità di trattamento, salvo costringere Roma a sopportare condizioni di emergenza. L’impegno, anche nel piano industriale, è quello di dismettere questo impianto non appena le quantità di rifiuti raccolti consentiranno di farlo. Esso ha una capacità di trattamento di circa 750 tonnellate al giorno e, a seconda delle necessità, può lavorare dalle 500 alle 600 tonnellate, o anche meno. La questione è molto delicata perché è evidente che, a livello industriale e anche a livello di responsabilità, nell’uso corretto delle risorse dei cittadini dobbiamo esaurire la capacità di trattamento dei nostri impianti prima di pagare terzi per trattare rifiuti, altrimenti risponderemo di questo agli organi di controllo economico della nostra società (alla fine, infatti, usiamo soldi dei cittadini romani) [...] Per quanto riguarda il discorso di Salario, anche qui devo ricordare che l’impianto di Salario non l’abbiamo costruito noi e che costruire un impianto di trattamento meccanico biologico a Roma non è un gioco, quindi, quand’anche si condivide che Salario si trovi in una posizione in cui non dovrebbe stare, non si può decidere di spostarlo dall’oggi al domani senza colpo ferire, come non si può decidere di fare a meno della sua capacità di trattamento per i motivi che dicevo: c’è una responsabilità erariale di chi gestisce gli impianti per sfruttarli al meglio possibile, a prescindere da qualsiasi considerazione e condivisione di problematica ambientale che da questo possa nascere. Detto questo, nel piano industriale c’è una previsione per cui, non appena possibile, si farà a meno del trasporto di rifiuti verso l’estero. Prevediamo che nel 2018 questo fabbisogno venga meno e non debba più essere riprodotto, quindi, nel 2018 cesserà il trasporto di rifiuti verso l’estero ed entro il 2019 cesserà l’utilizzo dell’impianto Salario come impianto di

trattamento rifiuti. Comunque, l'impianto Salario è uno stabilimento, quindi un bene di proprietà AMA che abbiamo a bilancio per milioni di euro di valore: non potremo non utilizzarlo per svolgerci attività che non abbiano impatti che incidano sulla qualità della vita della popolazione che vi risiede intorno, quindi abbiamo pensato, in collaborazione con l'assessorato all'ambiente, ad una serie di destinazioni che non comportino effetti negativi sulla qualità della vita delle persone [...] In realtà, a una domanda non è stata data risposta, cioè noi abbiamo previsto nel piano industriale di realizzare due impianti di trattamento della frazione organica del rifiuto solido urbano e un impianto di valorizzazione della frazione multimateriale da raccolta differenziata; stiamo ora individuando i siti più idonei all'interno di tutto il territorio di Roma Capitale per realizzare questi impianti, la cui progettazione non può non tener conto della localizzazione, ma in questo siamo veramente a buon punto. Naturalmente, una volta individuati questi siti, bisognerà che il percorso di realizzazione degli impianti passi anche attraverso una comunicazione e una condivisione della scelta rispetto al territorio e alla popolazione interessata. È certo che nel momento in cui, soprattutto facendo raccolta differenziata, produrremo queste frazioni di rifiuti recuperabili, se vorremo veramente completare il ciclo virtuoso della raccolta, quindi ottenere davvero i benefici dalla raccolta differenziata, non possiamo che puntare ad avere un'impiantistica propria, che consenta di ottenere tutti i benefici possibili. L'obiettivo, quindi, è questo e la volontà concreta di arrivarci è contenuta nel piano [...] In merito alle localizzazioni, il percorso è molto avanzato e non c'è ancora una posizione definitiva, ma siamo molto vicini alla definizione delle posizioni migliori [...] Sicuramente entro il mese di luglio." E' evidente che la *governance* di AMA S.p.A. così come gli obiettivi strutturali, siano centrali nella gestione dei rifiuti di Roma Capitale: nel successivo § 2.3.4 riguardante i programmi della nuova giunta tali argomenti verranno ulteriormente approfonditi, anche alla luce dei dati specifici contenuti nel nuovo piano industriale AMA, citato nelle dichiarazioni di cui s'è dato ora conto.

### 2.3.3 Il progetto degli ecodistretti

Al fine di superare la grave crisi dei rifiuti a Roma, la Giunta dell'ex sindaco Ignazio Marino, in accordo con AMA, aveva come obiettivo la costruzione di quattro ecodistretti.

Il mutamento di amministrazione e di dirigenti di AMA ha comportato l'abbandono del progetto, la cui discussione, recepita nelle acquisizioni della Commissione, contiene peraltro spunti di riflessione sulle persistenti criticità del ciclo dei rifiuti, di cui si dà di seguito brevemente conto.

Elementi essenziali del progetto erano:

- realizzazione di aree industriali attrezzate al ricevimento di rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata del rifiuto residuo (avvio a valorizzazione della totalità dei rifiuti prodotti nel territorio di Roma Capitale);
- presidio integrato da parte di AMA delle filiere del recupero dei materiali;
- completa riconversione dei materiali (trasformazione in "prodotto" di tutti i rifiuti in ingresso):

Il processo autorizzativo era stato avviato per l'impianto di compostaggio con digestione anaerobica di Rocca Cencia con:

- ✓ richiesta di VIA ("Valutazione Impatto Ambientale") trasmessa il 3 aprile 2015 all'Autorità competente (regione Lazio);

- ✓ istanza di AIA ("Autorizzazione Integrata Ambientale") depositata in data 15 maggio 2015.

AMA aveva pubblicato il bando di gara l'8 luglio 2015 per quanto riguarda la progettazione e la realizzazione dell'Ecodistretto di Rocca Cencia: il primo tassello doveva essere proprio la costruzione di un impianto di compostaggio. Era un bando aperto e a lotto unico, la gara non prevedeva il progetto esecutivo perché – secondo quanto riferito da AMA - individuare la tecnologia avrebbe significato già selezionare il soggetto aggiudicatario mentre invece si voleva sollecitare il mercato. Infine il bando prevedeva un appalto integrato che includeva le attività di progettazione esecutiva e realizzazione dell'impianto, compresa la gestione per il primo anno. L'avvio dei lavori era previsto per dicembre 2015 e l'impianto avrebbe potuto entrare in esercizio nel 2016. L'impianto avrebbe dovuto trattare ogni anno circa 40 mila tonnellate di scarti alimentari organici e circa 10 mila tonnellate di residui di potatura e sfalci. Tonnellate che sommate alle 20 mila di Maccarese (dove esiste un altro impianto di compostaggio sempre di proprietà dell'AMA) avrebbero dovuto far raggiungere a Roma una capacità di trattamento di 70 mila tonnellate all'anno.

L'ecodistretto di Rocca Cencia, avrebbe dovuto in futuro contenere impianti meccanici e biologici per:

- recupero e riciclo plastiche
- recupero e riciclo carta
- recupero e riciclo metalli (alluminio, ferro, ecc...)
- recupero e riciclo RAEE
- recupero e trasformazione rifiuto organico in compost di qualità
- atelier dei materiali (insediamento di imprese, di ricerca e di sviluppo per l'utilizzo dei materiali provenienti dal recupero) e percorsi educativi.

Il progetto, come si è detto, non è stato mai attuato.

Se le motivazioni principali dell'abbandono possono essere individuate nel cambio di amministrazione e di *governance* di AMA, già in precedenza vi erano stati nei ritardi nella presentazione dei progetti e nel rilascio delle autorizzazioni, e dispute sull'ubicazione del primo impianto di compostaggio a Rocca Cencia.

Eppure diverse erano state le dichiarazioni in Commissione che sottolineavano come la costruzione dei quattro ecodistretti assumeva importanza strategica affinché ci fosse un miglioramento significativo del ciclo dei rifiuti a Roma. Infatti, Daniele Fortini, presidente pro tempore del consiglio di amministrazione di AMA Spa, in Commissione il 2 agosto 2016, dichiarava:

“L'inversione che noi stiamo tentando di imprimere rispetto a un sistema che è stato costruito negli ultimi quarant'anni in questo modo è piuttosto faticosa, difficile da realizzare e, nel contempo, molto osteggiata. Essa fa premio essenzialmente su un fatto: sviluppo della raccolta differenziata e una dotazione impiantistica necessaria a recuperare materia da rifiuti in modo da evitare il più possibile il ricorso alle forme di smaltimento. Nel nostro piano industriale abbiamo previsto, attraverso gli ecodistretti, dei *compound* di stabilimenti in cui arrivano rifiuti, sia differenziati, sia indifferenziati, per essere poi trattati ai fini dei processi *end of waste*, raccomandati dall'Unione europea, ivi compresi rifiuti indifferenziati con dotazioni di equipaggiamenti tecnici già disponibili sul mercato, per fare in modo che il trattamento di quei rifiuti non sia finalizzato alla generazione di nuovi rifiuti, bensì di prodotti ovvero di materie che possano essere reimpiegati sul mercato. [...] Noi siamo depositari di un brevetto, che abbiamo studiato insieme all'Università La Sapienza, per il quale è possibile accelerare i processi di mineralizzazione della frazione organica stabilizzata ottenuta da un preciso

trattamento in impianti di trattamento meccanico-biologico di nuova generazione, in modo tale che la frazione organica stabilizzata possa non essere per forza destinata a discarica. Nello stesso tempo, immaginiamo che quello che oggi è combustibile derivato da rifiuti possa diventare combustibile solido secondario (CSS), che per sua natura, in quanto prodotto, può essere affidato alle centrali di generazione elettrica ovvero ai forni dei cementifici e, quindi, escludere, se non proprio rallentare, il conferimento negli impianti di termovalorizzazione. D'altra parte, è evidente che, benché tutti i nostri rifiuti vengano convogliati verso il recupero di materia, come sappiamo, nel nostro sistema, che è anche il più virtuoso tra quelli presenti in Europa, per ogni tonnellata di frazioni in plastica che noi consegniamo agli impianti di recupero delle plastiche il 45 per cento del materiale viene incenerito perché non è possibile recuperarlo come materia. Il nostro è il sistema più virtuoso. In Germania è il 60 per cento la plastica che viene raccolta in modo differenziato trattata al fine del recupero del PET, dell'HDPE e dei polimeri più leggeri, ma poi c'è una componente che va a incenerimento. Peggio ancora succede in Olanda e altrove. Questo detto, nelle condizioni attuali noi siamo costretti a operare facendo ricorso ampio a soggetti terzi che ci possono aiutare nella sostenibilità della gestione del ciclo attualmente, in previsione che gli ecodistretti, ovvero gli apparati per il recupero di materia nel corso dei prossimi anni possano consolidarsi, impiantarsi ed estendersi. [...] Per quanto riguarda, invece, le materie secche, vale a dire tutti gli imballaggi riciclabili, la dotazione impiantistica di Roma Capitale è autosufficiente. Ad oggi consente di collocare tutti questi materiali senza ricorso all'extraregione, ma è evidente che, crescendo la raccolta differenziata e avendo tanti più quantitativi, dovremo, anche in questo caso, pensare che gli ecodistretti debbano provvedere a garantire il corretto smaltimento del ciclo."

In questa prospettiva, secondo l'audit si sarebbe contenuto decisamente il ricorso alla termovalorizzazione:

"né linee per il CDR, né linee di incenerimento per il tal quale. Nella prospettiva noi confidiamo nel fatto che l'impiantamento degli ecodistretti ci porti nella condizione, ripeto, di avere soltanto il 15 per cento di materiali da smaltire, di cui una parte dovrà essere destinata, ovviamente, al recupero di energia. Rispetto a quanto oggi utilizziamo in termini di apparati di termovalorizzazione sarebbe, però, una percentuale infinitesimale. Questo si tradurrebbe nel fatto che il fabbisogno di discariche sarebbe esattamente come quello di oggi della Germania, cioè il 5 per cento, o della Svezia, il 3 per cento, perché in discarica vanno soltanto le scorie finali non recuperabili degli inceneritori. Il meccanismo che noi vogliamo dispiegare è questo e fa premere sugli ecodistretti, cioè sulla possibilità di recuperare materia dai rifiuti. Questo è il senso per il quale noi diciamo che nel tempo avremo sempre minor bisogno di impianti di termovalorizzazione. Per quanto ci riguarda, quindi, non avvertiamo la necessità di avere attivo l'impianto di Albano, autorizzato, o quello di Malagrotta, autorizzato. Per quanto ci riguarda, noi riteniamo che siano inutili e ridondanti rispetto al fabbisogno attuale. Riteniamo anche che gli impianti TMB, così come oggi presenti nella regione Lazio, siano ridondanti ed eccessivi perché sono finalizzati a quella vecchia logica che serviva ad alimentare le discariche e gli inceneritori."

In Commissione anche il sindaco pro tempore di Roma, Ignazio Marino, l'8 settembre 2015, era intervenuto sull'argomento ecodistretti, dichiarando:

"Il dispiegamento delle previsioni contenute nel piano industriale pluriennale adottato nel mese di luglio 2014, produrrà, come effetto, entro il 2016, il superamento del 55 per cento di raccolta differenziata, l'attivazione di nuove linee di compostaggio per 50.000 tonnellate all'anno di rifiuti urbani biodegradabili e dei cosiddetti rifiuti verdi, il reperimento sul mercato di prossimità, con procedure a evidenza pubblica, di ulteriori

quantità di rifiuti urbani biodegradabili da conferire a impianti di compostaggio privati e il potenziamento della dotazione di selezione per la valorizzazione di materie cellulosiche, plastiche e alluminio nell'ecodistretto di Rocca Cencia. Invece, entro il 2017 vorremmo raggiungere la trasformazione dell'impianto di trattamento meccanico-biologico sulla via Salaria in un impianto per la riparazione e il riuso di beni cedibili e per il recupero di materia da rifiuti ingombranti. Dalle iniziative dispiegate ci si attende una forte riduzione dei rifiuti urbani residui da trattare e smaltire (meno di 800.000 tonnellate l'anno dal 2016 e decrescenti negli anni successivi), maggiore valorizzazione diretta da parte di AMA dei rifiuti riciclabili e, dunque, un minor fabbisogno di termovalorizzazione e di uso di discariche. Negli anni successivi è previsto dal piano industriale pluriennale che la dismissione progressiva degli attuali impianti sia completata cedendo il passo a tecnologie che possono ricavare combustibile solido secondario dai rifiuti e mineralizzare la frazione organica stabilizzata procurata dal trattamento dei rifiuti urbani in regresso."

#### 2.3.4 I programmi della giunta di Roma Capitale

La sindaca e l'assessora alla sostenibilità ambientale di Roma Capitale, nell'audizione del 5 settembre 2016, hanno illustrato le linee programmatiche della Giunta per la soluzione delle criticità sul ciclo di gestione dei rifiuti urbani della città di Roma. Secondo le audite l'obiettivo principale della programmazione, con la realizzazione dei primi interventi entro il dicembre 2016, sarebbe stato teso a modificare la gestione esistente e ad evitare comportamenti illeciti agendo in primo luogo sull'azienda municipalizzata che gestisce il servizio.

Il sindaco ha, infatti, evidenziato:

"come tutti sicuramente sapete la situazione che abbiamo trovato è molto critica. Il nostro obiettivo è quello di tendere verso il modello "rifiuti zero" e verso quella che viene definita un'economia circolare, economia nella quale qualunque prodotto viene già concepito all'interno di un ciclo che ne consente il completo smaltimento o la rifunzionalizzazione alla fine del ciclo di vita.

In questo modo, progressivamente, si va ad abbattere il carico di rifiuti presenti e si reintroducono questi beni, magari sotto altra forma, con un diverso utilizzo all'interno del mercato, all'interno del ciclo di vita. Questo consentirà, secondo tutte le moderne teorie, di realizzare quella che viene definita economia circolare o modello rifiuti zero.

Ovviamente, per fare questo abbiamo necessità di prevedere una serie di azioni progressive. Attualmente l'AMA, che è l'azienda municipalizzata, la società *in house* che svolge per conto di Roma Capitale tutta la gestione e il trattamento dei rifiuti, è una società che, a nostro avviso (in realtà lo dimostrano anche i fatti), non funziona in maniera egregia e, soprattutto, non tende verso questo modello.

Il nostro obiettivo su AMA, quindi, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti - non mi riferisco al lato economico, che pure va anch'esso risanato - è quello di chiudere il ciclo. Ad oggi, infatti, AMA si occupa della parte probabilmente più onerosa e più complessa del processo, che riguarda esattamente la raccolta dei rifiuti; poi, sostanzialmente, AMA paga degli operatori privati affinché trattino questi rifiuti e li rivendano sul mercato (detto in modo molto semplice).

In realtà il nostro obiettivo è quello di portare AMA a chiudere completamente il ciclo, quindi a diventare titolare non solo della parte relativa alla raccolta, ma anche della parte relativa a tutto il trattamento, affinché AMA stessa possa andare a vendere sul mercato quella che viene definita materia prima seconda e quindi possa trarre utilità da

questa attività. Oggi, sostanzialmente, AMA paga due volte e per noi questo è decisamente intollerabile. Per fare questo quindi dobbiamo agire sicuramente sul lato aziendale, sul lato della gestione di AMA.”

Nella stessa audizione del 5 settembre 2016, in merito ai progetti su AMA, Paola Muraro allora assessora alla sostenibilità ambientale di Roma Capitale ha, inoltre, dichiarato: “Qui c’è da fare chiarezza sul contratto di servizio perché nel 2015 c’è un affidamento ad AMA su un piano industriale, un affidamento per 15 anni del servizio di igiene urbana e di raccolta; dopodiché segue il contratto di maggio 2016, per 3 anni. È ovvio che l’affidamento fa riferimento a un piano industriale di AMA in cui c’era un’impiantistica di riferimento che prevedeva l’avvio di un impianto di compostaggio a fine 2015 (Ponte Malnome e altri due impianti, o Ponte Malnome e Salario, adesso non ricordo), cioè, comunque, con due tipi di impianti di multimateriale in avviamento e un terzo nel 2018. [...] Dobbiamo riprendere in mano il piano industriale [di AMA] perché è legato a un affidamento, quindi c’è un problema di altro genere e dobbiamo comunque passare per l’Assemblea capitolina. C’è tutto un *iter* da rimettere in piedi, quindi, iniziamo a lavorare : questo è”.

In merito all’impiantistica disponibile la sindaca Raggi, allora a pochi mesi dal suo insediamento, aveva inoltre delineato le intenzioni della nuova Giunta: “Noi abbiamo visto che AMA aveva predisposto e aveva l’intenzione di aprire altre 30 o 32 isole ecologiche; siamo tuttavia arrivati in queste piazzole già esistenti e abbiamo trovato delle vere e proprie discariche abusive, quindi abbiamo proceduto immediatamente a sollecitare AMA alla bonifica di queste aree perché è evidente che se sono delle discariche non ci si può fare niente, quindi dobbiamo bonificarle e iniziare a costruire mini-isole ecologiche in ogni municipio.

[...]

Dobbiamo verificare i contratti di conferimento presso impianti di terzi, verificare le capacità incrementali di ricezione degli stessi, soprattutto in occasione di eventuali eventi critici come ad esempio uno sciopero; dobbiamo ampliare la platea dei siti finali per lo smaltimento e il recupero, dobbiamo attivare contratti di conferimento verso altri impianti di nostra proprietà e dobbiamo soprattutto intervenire, unitamente alla regione e al Ministero, per rielaborare o comunque ammodernare il nuovo piano di smaltimento dei rifiuti. Attualmente, mi sembra che quello regionale sia fermo al 2012. Questo è un po’ il nostro obiettivo.

[...]

Che il sistema sia vetusto e sottodimensionato, soprattutto per la nostra idea di gestione dei rifiuti, è senza dubbio vero: ve l’ho detto prima. La nostra idea è proprio quella di aumentare le isole ecologiche, costruire centri di riuso, riparazione e riciclo, aumentare i centri di compostaggio (oggi ne abbiamo praticamente uno, che peraltro non produce compost di ottima qualità). Dobbiamo imparare tutti a fare un po’ meglio la differenziata. È chiaro che più differenziamo, più possiamo abbattere la frazione non riciclabile dei rifiuti. Ripeto che auspichiamo - auspicherei un intervento in tal senso anche del Governo, ma non credo sia questa la sede, ma ne parlerò, poi, direttamente con chi di dovere che si possa sostenere la ricerca di tutte quelle società, di quelle imprese, che vogliono provare a trovare nuovi utilizzi anche per la frazione non recuperabile dei rifiuti. Ovviamente, noi come comune faremo il nostro.

[...]

È chiaro che, più noi agiamo sul fronte della prevenzione, sul fronte del riciclo, sul fronte del riutilizzo, più abbattiamo, parallelamente, la quota di rifiuti indifferenziati che oggi viene trattata nei nostri impianti, cioè nell’impianto di Co.La.Ri., di Malagrotta, che vede il CDR smaltito nei termovalorizzatori e la FOS, la frazione