

quanto al tritovagliatore e alla vicenda, all'epoca, del mancato inserimento nel piano e della mancata determinazione pubblica delle tariffe, le questioni sono rimaste senza una plausibile risposta.

Ulteriori elementi sono stati acquisiti dalla Commissione a seguito dell'audizione, l'11 gennaio 2017 dell'ex direttore generale di AMA S.p.A., Giovanni Fiscon:

“In quella fase noi avevamo decreti del commissario prefettizio che ci obbligavano a portare i rifiuti agli impianti di TMB e al tritovagliatore. La regione Lazio definiva le tariffe solo per il TMB. Sul tritovagliatore abbiamo chiesto e ci hanno detto che non erano competenti e che era competente la provincia. Lo abbiamo chiesto alla provincia e quest'ultima ci ha detto che non erano competenti. Tuttavia, c'era un decreto che ci diceva che dovevamo andare lì al massimo della potenzialità [...] Prima c'era il decreto del Ministro Clini, poi di fatto erano ordinanze del commissario prefettizio”

L'audit, a domanda, ha confermato che nelle ordinanze non erano precisati i costi:

“Il commissariamento era già iniziato, però le ordinanze ci sono state dall'11 aprile fino all'ultima che ha emesso il prefetto. Se ricordate, lì ci sono stati 100 giorni per la discarica, 180 giorni per la possibilità di portare il rifiuto trattato, 100 giorni l'11 aprile, e 180 giorni, con cui arrivavamo al 30 giugno 2013. Mi riferisco al rifiuto trattato. Dopodiché, c'è stata una nuova ordinanza del prefetto dal 30 giugno al 30 settembre. Nella stessa ordinanza si parlava sempre di tritovagliatura. Dal primo ottobre non si poteva più portare il trattato. Quando nel 2014 ci fu il problema dell'interdittiva antimafia, fu fatta un'ordinanza del sindaco Marino, che ha consentito a Co.La.Ri. di continuare a portare sia ai TMB sia al tritovagliatore. In seguito, l'interdittiva antimafia è stata revocata, non ricordo se dal TAR o dal Consiglio di Stato. Questo è un po' l'iter del tritovagliatore. [...] in quel caso, se ricordo bene, la contrattazione fu fatta, ma c'erano delle clausole di salvaguardia, perché poi, dopo un certo numero di mesi, si doveva concertare e verificare esattamente quali erano i costi che venivano sostenuti. Nel frattempo, però, è subentrato il problema dell'antimafia e c'è stata l'ordinanza. Fu nominato, peraltro - lo ricordo bene - un prefetto che poi purtroppo è deceduto, il prefetto De Sena, che divenne un arbitro in tutta quella fase molto delicata. Immaginate che comunque noi contrattavamo con qualcuno che aveva l'interdittiva antimafia e, quindi, andavamo a pagare un soggetto... Tutti i pagamenti

Cencia è il garage dove vanno in servizio e tornano le macchine, e non c'è più bisogno di trasferirli attraverso i verdoni a Malagrotta. È stato eliminato un servizio facendolo a Rocca Cencia. Facendolo a Malagrotta, invece, bisognava prendere i rifiuti da Rocca Cencia, portarli a Malagrotta, triturarli, poi mandarli ai vari impianti”

[Candido Saioni] “Non è il luogo dove viene realizzato un impianto che determina la tariffa, ma la tipologia di impianto. Quell'impianto, dovunque fosse stato costruito, sarebbe stato fuori della tariffa di TMB, perché è un altro impianto. Tanto per andare nel concreto. La tariffa determinata dalla regione è determinata per i TMB e non per il tritovagliatore. Le dico anche una cosa di una gravità estrema. Faccio prima una chiosa minuscola, perché avete detto tante cose. Se diamo per assodato che ciò che esce dal tritovaglio non va a Malagrotta, perché oveva essere costruito a Malagrotta? Per mandare avanti i compattatori di Roma est... Un compattatore fa cinque viaggi al giorno per andare a Rocca Cencia, quindi avere Rocca Cencia significa una fortuna per Roma. Se dovesse andare a Malagrotta, farebbe un viaggio e mezzo al giorno. Ci siamo capiti? È un discorso di economia dell'AMA avere, come diceva l'avvocato Cerroni, il proprio garage. E proprio Rocca Cencia è la vita dell'AMA. Avere a Rocca Cencia un imbuto che ti succhia e ti porta via è l'ideale. Andiamo al prezzo. Dire che, se fosse stato fatto a Malagrotta, avrebbe avuto una tariffa di 104 euro, è semplicemente allucinante. L'AMA ha un proprio tritovaglio a Rocca Cencia e ha bandito due gare per poter trasportare. Vi ho spiegato che quello che esce dal tritovaglio va nei forni, negli stabilimenti e negli impianti previsti dalla legge. L'AMA ha bandito una gara, che è andata deserta, con il prezzo a base d'asta di 140 e 145: come può una persona ragionevole dire che vuole pagare tutto il servizio, compresa la gestione, 104 euro!? La stessa persona ha scritto al sottoscritto dicendo che gli Stir costano 34 e 85 euro a tonnellata”

transitavano per il prefetto. Anche se il prefetto di fatto era un amministratore del Co.La.Ri., era una garanzia. Peraltro, per gli impianti di TMB, come avete visto, il problema è che trasformi, trasporti e porti, quindi non è che l'attività finisce lì e chi gestisce nel suo margine... Non è così, perché in contemporanea ci sono il trasportatore e l'altro impianto che deve andare. Se si ferma questa catena, anche dal punto di vista economico, diventa veramente problematico, tant'è che ogni tanto ci sono state delle crisi, non tanto legate ai pagamenti, se ricordo bene, ma legate proprio al fatto che gli impianti di destinazione finale in certi periodi non prendevano il rifiuto. Mi sembra di aver letto che tutto ciò è continuato anche in questo periodo. [...]”.

Quanto alla determinazione della tariffa a circa 174 euro a tonnellata, l'audit Fiscon ha confermato di avere concorso alla determinazione, insieme al precedente direttore generale Giovanna Anelli e con l'avallo del consiglio di amministrazione; mentre la regione Lazio non era intervenuta nella determinazione della tariffa, come già si è visto, non rientrando l'impianto nel piano regionale.

A seguito delle questioni poste in questo paragrafo, la Commissione ha svolto un sopralluogo a Rocca Cencia il 26 ottobre 2016, al fine di esaminare direttamente l'impianto di trito vagliatura di proprietà Co.La.Ri e gestito dalla Porcarelli Gino & Co. srl.

La delegazione con sorpresa accertava che, nonostante le polemiche di quei giorni, l'impianto era in funzione. Tanto è vero che venivano - ed ancora oggi vengono - trattati i rifiuti provenienti da diversi comuni della provincia di Roma.

In parole povere l'opportunità o meno di utilizzare quell'impianto - e la stessa possibilità giuridica di farlo - parrebbe aver interessato solo Roma Capitale: al 7 agosto 2017 presso l'impianto di Tritovagliatura Porcarelli Gino & Co. srl di Via di Rocca Cencia, 273 a Roma, conferiscono i seguenti Comuni⁶⁸:

1. COMUNE DI AFFILE
2. COMUNE DI AGOSTA
3. COMUNE DI ALLUMIERE
4. COMUNE DI ANGUILLARA SABAZIA
5. COMUNE DI ARCINAZZO
6. COMUNE DI BELLEGRA
7. COMUNE DI CAMPAGNANO DI ROMA
8. COMUNE DI CANALE MONTERANO
9. COMUNE DI CANTERANO
10. COMUNE DI CAPENA
11. COMUNE DI CARBOGNANO
12. COMUNE DI CASAPE
13. COMUNE DI CASTEL GANDOLFO
14. COMUNE DI CASTEL MADAMA
15. COMUNE DI CASTEL SAN PIETRO ROMANO
16. COMUNE DI CASTELNUOVO DI PORTO
17. COMUNE DI CAVE
18. COMUNE DI FILACCIANO
19. COMUNE DI FORMELLO
20. COMUNE DI FRASCATI
21. COMUNE DI GALLICANO NEL LAZIO
22. COMUNE DI GROTTAFERRATA
23. COMUNE DI JENNE
24. COMUNE DI LADISPOLI
25. COMUNE DI MARCELLINA
26. COMUNE DI MAZZANO ROMANO
27. COMUNE DI MENTANA
28. COMUNE DI MONTE PORZIO CATONE
29. COMUNE DI MONTECOMPATRI

⁶⁸ Doc. n. 2209/1-2, nota trasmessa da Porcarelli Gino & Co. s.r.l. su richiesta della Commissione

30. COMUNE DI MONTELANICO
31. COMUNE DI MONTELIBRETTI
32. COMUNE DI MORLUPO
33. COMUNE DI NEPI
34. COMUNE DI PALESTRINA
35. COMUNE DI PALOMBARA SABINA
36. COMUNE DI POLI
37. COMUNE DI ROCCA DI CAVE
38. COMUNE DI ROCCA SANTO STEFANO
39. COMUNE DI ROIATE
40. COMUNE DI SACROFANO
41. COMUNE DI SAN CESAREO
42. COMUNE DI SAN GREGORIO DA SASSOLA
43. COMUNE DI SANT'ANGELO ROMANO
44. COMUNE DI SANT'ORESTE
45. COMUNE DI SUBIACO
46. COMUNE DI TIVOLI
47. COMUNE DI TREVIGNANO ROMANO
48. COMUNE DI VALLEPIETRA
49. COMUNE DI VALLINFREDA
50. COMUNE DI ZAGAROLO
51. UNIONE DEI COMUNI DELLA VALLE USTICA
52. UNIONE DEI COMUNI VALLE DEL GIOVENZANO

Per quanto riguarda la tipologia dei rifiuti conferiti, si specifica che sono costituiti dal CER 200301 (rifiuti urbani non differenziati), provenienti prevalentemente dalla raccolta differenziata spinta "porta a porta" e pertanto privi della frazione organica fatta eccezione per i Comuni di Affile, Arcinazzo Romano, Jenne, Rocca di Cave, Roiate e Sant'Angelo Romano che conferiscono il rifiuto "tal quale".

Il quantitativo complessivo conferito dal 1° gennaio 2017 al 4 agosto 2017 è di 31.745,06 tonnellate⁶⁹: i dati di conferimento sono puntualmente monitorati dalla Città Metropolitana di Roma la quale li richiede a seguito della D.D. n. 1824 del 5 maggio 2017.

2.3 Storia recente di AMA e programmi di Roma Capitale

2.3.1 La società e il nuovo affidamento

L'Azienda Municipale Ambiente S.p.A.⁷⁰, in breve AMA S.p.A., è la società *in house* di Roma Capitale, che ne detiene - sin dalla sua costituzione - l'intero capitale sociale, alla quale è demandato il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani del comune di Roma. Essa è stata originariamente costituita nel 1983 con la denominazione di "Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana" (AMNU) alla quale fu affidato il servizio di nettezza urbana della capitale a partire dal 1985. Nel 1994 la società diventa azienda speciale, cambiando denominazione nell'attuale "Azienda Municipale Ambiente" (AMA), che nel 2000 assumerà l'attuale veste di società per azioni, costituita con DCC 141/2000 a seguito della trasformazione da azienda speciale.

Gli organi amministrativi di AMA S.p.A. sono designati dai vertici politici di Roma Capitale nella qualità di socio unico dell'azienda.

⁶⁹ Il report analitico con i conferimenti suddivisi per comune è stato acquisito dalla Commissione come Doc. n. 2209/2

⁷⁰ Azienda Municipale Ambiente Spa (AMA Spa), con sede in Roma, via Calderon De La Barca 87 (c.f. 05445891004), esercente l'attività di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi.

A tale proposito, si evidenziano, di seguito i componenti dell'amministrazione di AMA S.p.A. susseguitisi nell'arco dell'ultimo decennio:

Periodo: dal 3 agosto 2006 al 3 dicembre 2008

Organo amministrativo: Consiglio di amministrazione, nominato con atto del 03/08/2006

Componenti: HERMANIN DE REICHENFELD Giovanni⁷¹, presidente; ERAMO Biagio⁷², consigliere ed amministratore delegato; PANZIRONI Franco⁷³, consigliere ed amministratore delegato; BORTONE Roberta⁷⁴, consigliere; OLIVA Maurizio⁷⁵, consigliere; PASSERELLI Antonio⁷⁶, consigliere; RICCIUTO Dario⁷⁷, consigliere; ROCCHI Carla⁷⁸, consigliere; ROSELLI Vincenzo⁷⁹, consigliere

Direttore generale: FISCON Giovanni⁸⁰

Periodo: dal 3 dicembre 2008 al 21 ottobre 2009

Organo amministrativo: Consiglio di amministrazione, nominato con atto del 03/12/2008

Componenti: CLARKE Marco Daniele⁸¹, presidente; PANZIRONI Franco⁸², consigliere e amministratore delegato; ROSELLI Vincenzo, consigliere; CANGEMI Giuseppe Emanuele⁸³, consigliere; BALIA Massimo⁸⁴, consigliere.

Periodo: dal 9 agosto 2011 al 20 settembre 2012

Organo amministrativo: Consiglio di amministrazione, nominato con atto del 09/08/2011

Componenti: BENVENUTI Piergiorgio⁸⁵, presidente; CAPPELLO Salvatore⁸⁶, amministratore delegato; ANELLI Giovanna Giuseppina⁸⁷, procuratore speciale; FISCON Giovanni⁸⁸, procuratore speciale; FASOLI Teresa⁸⁹, consigliere; NARDI Gianmario⁹⁰, consigliere; BORRIELLO Raffaele⁹¹, consigliere; COMMINI Stefano⁹², consigliere;

Periodo: dal 27 gennaio 2014 al 4 agosto 2016

-
- ⁷¹ HERMANIN DE REICHENFELD Giovanni, nato a Roma il 28/04/1951 (c.f. HRMGNN51D28H501X).
⁷² ERAMO Biagio, nato a Roma il 06/04/1959 (c.f. RMEBGI59D06H501N), in carica fino al 06/08/2008.
⁷³ PANZIRONI Franco, nato a Roma l'11/07/1948 (c.f. PNZFNC48L11H501E), in carica dal 06/08/2008.
⁷⁴ BORTONE Roberta, nata a Bari il 16/06/1950 (c.f. BRTRRT50H56A662V), in carica fino al 22/11/2007.
⁷⁵ OLIVA Maurizio, nato a Napoli il 29/03/1953 (c.f. LVOMRZ53C29F839R), in carica fino al 22/11/2007.
⁷⁶ PASSERELLI Antonio, nato a Roma il 07/08/1963 (c.f. PSSNTN63M07H501Q).
⁷⁷ RICCIUTO Dario, nato a Duronia (CB) il 21/11/1939 (c.f. RCCDRA39S21C772J).
⁷⁸ ROCCHI Carla, nata a Roma l'11/03/1942 (c.f. RCCCRL42C51H501Z), in carica fino al 22/11/2007.
⁷⁹ ROSELLI Vincenzo, nato a Grottaminarda (AV) il 04/04/1947 (c.f. RSLVCN47D04E206V), in carica dal 22/11/2007.
⁸⁰ FISCON Giovanni, nato a Roma il 29/01/1957 (c.f. FSCGNN57A29H501J), in carica dal 04/08/2006.
⁸¹ CLARKE Marco Daniele, nato a Roma il 13/10/1951 (c.f. CLRMCD51R13H501Q).
⁸² PANZIRONI Franco, nato a Roma l'11/07/1948 (c.f. PNZFNC48L11H501E), in carica dal 21/10/2009 al 09/08/2011.
⁸³ CANGEMI Giuseppe Emanuele, nato a Roma il 04/08/1970 (c.f. CNGGPP70M04H501R).
⁸⁴ BALIA Massimo, nato a Carbonia il 28/11/1963 (c.f. BLAMSM63S28B745E).
⁸⁵ BENVENUTI Piergiorgio, nato a Roma il 02/06/1960 (c.f. BNVPGR60H02H501X).
⁸⁶ CAPPELLO SALVATORE, nato a Pietraperzia (EN) l'01/04/1961 (c.f. CPPSVT61D01G624V), in carica fino al 20/09/2012.
⁸⁷ ANELLI Giovanna Giuseppina, nato a Pavia il 23/10/1957 (c.f. NLLGNN57R63G388Z), in carica dal 20/09/2012 al 19/04/2013.
⁸⁸ FISCON Giovanni, nato a Roma il 29/01/1957 (c.f. FSCGNN57A29H501J), in carica dal dal 19/04/2013 al 27/01/2014.
⁸⁹ FASOLI Teresa, nata a Roma il 15/10/1949 (c.f. FSLTRS49R55H501O), in carica dal 19/04/2013 al 31/01/2014.
⁹⁰ NARDI Gianmario, nato a Tornimparte (AQ) il 02/08/1954 (c.f. NRDGMR54M02L227E), in carica fino al 14/11/2011.
⁹¹ BORRIELLO Raffaele, nato a Napoli il 05/03/1968 (c.f. BRRRFL68C05F839Z), in carica fino al 29/02/2012.
⁹² COMMINI Stefano, nato a Roma il 03/02/1973 (c.f. CMMSFN73B03H501W), in carica dal 29/02/2012.

Organo amministrativo: Consiglio di amministrazione, nominato con atto del 27/01/2014
Componenti: FORTINI Daniele⁹³, presidente ed amministratore delegato; CIRILLO Carolina⁹⁴, consigliere; MURRA Rodolfo⁹⁵, consigliere.

Periodo: dal 4 agosto 2016 al 16 novembre 2016

Organo amministrativo: Amministratore unico
Componenti: SOLIDORO Alessandro Angelo⁹⁶

Periodo: dal 16 novembre 2016 al 15 maggio 2017

Organo amministrativo: Amministratore unico
Componenti: GIGLIO Antonella⁹⁷

Periodo: dal 15 maggio 2017

Organo amministrativo: Consiglio di amministrazione, nominato con atto del 15/05/2017
Componenti: BAGNACANI Lorenzo⁹⁸, presidente e amministratore delegato; PETTINAO Emanuela⁹⁹, consigliere; MASULLO Andrea¹⁰⁰, consigliere.

Nel periodo più recente il servizio di igiene urbana a Roma¹⁰¹ è stato erogato per 15 anni da AMA S.p.A. di proprietà di Roma Capitale; la gestione è regolata mediante contratto di servizio.

Il contratto di servizio vigente, valido fino alla fine del 2018, è stato approvato il 12 maggio 2016 con deliberazione 77/2016 del commissario straordinario con i poteri della Giunta Capitolina¹⁰², andando a sostituire il precedente contratto 2003/2005 (DGC 33/2004) reiteratamente prorogato¹⁰³ fino al 31 marzo 2016.

L'affidamento diretto ad AMA S.p.A., scaduto il 27 settembre 2015 - in mancanza della costituzione nei termini degli organi di governo dell'ATO di Roma (corrispondente al territorio provinciale) da parte prima della regione e poi del prefetto - è stato riconfermato dall'amministrazione Capitolina con DAC 52/2015 per altri 15 anni, in base a considerazioni sui vantaggi economici e programmatici della gestione pubblica (confortati da un parere dell'organo di revisione, da una relazione aziendale e da una pianificazione economico-finanziaria per tutto l'affidamento), in seguito all'esame dei requisiti del controllo analogo e dell'attività dedicata per la gestione *in house*.

⁹³ FORTINI Daniele, nato ad Orbetello (GR) il 28/08/1955 (c.f. FRTDNL55M28G088N).

⁹⁴ CIRILLO Carolina, nata a Foggia il 04/01/1967 (c.f. CRLCLN67A44D643G).

⁹⁵ MURRA Rodolfo, nato a Roma il 22/04/1961 (c.f. MRRRLF61D22H501P), in carica fino al 07/01/2016.

⁹⁶ SOLIDORO Alessandro Angelo, nato a Torino il 15/07/1961 (c.f. SLDLSN61L15L219I).

⁹⁷ GIGLIO Antonella, nata a Varese il 05/09/1958 (c.f. GGLNNL58P45L682T).

⁹⁸ BAGNACANI Lorenzo, nato a Reggio Emilia il 17/11/1970 (c.f. BGNLNZ70S17H223U).

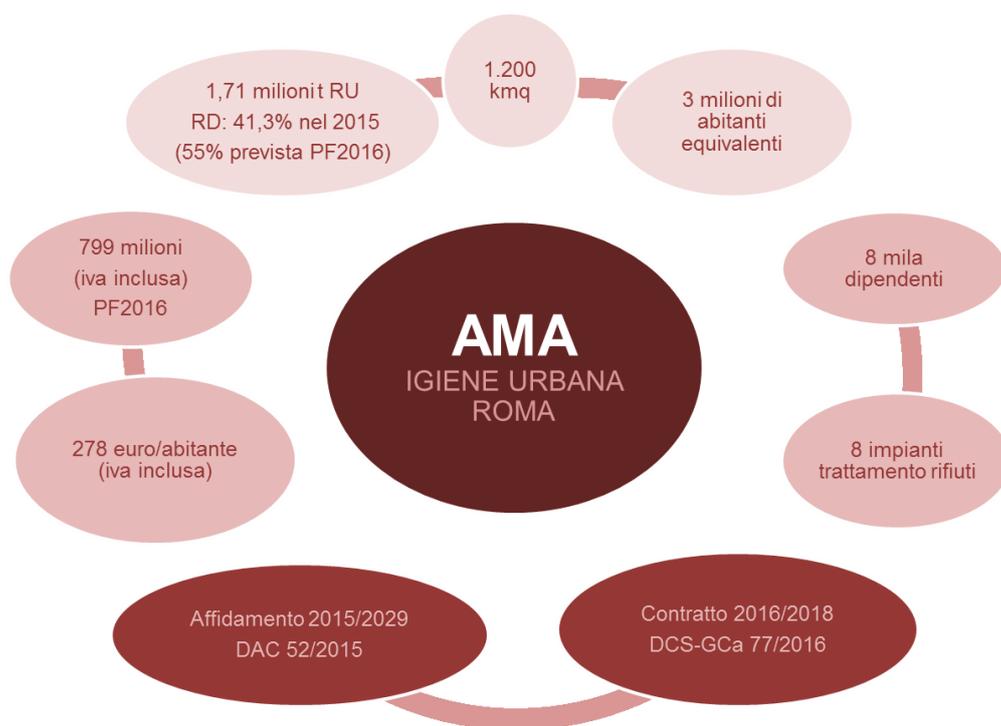
⁹⁹ PETTINAO Emanuela, nata a Cagliari il 26/01/1982 (c.f. PTTMNL82A66B354O).

¹⁰⁰ MASULLO Andrea, nato a Roma il 30/11/1952 (c.f. MSLNDR52S30H501Y).

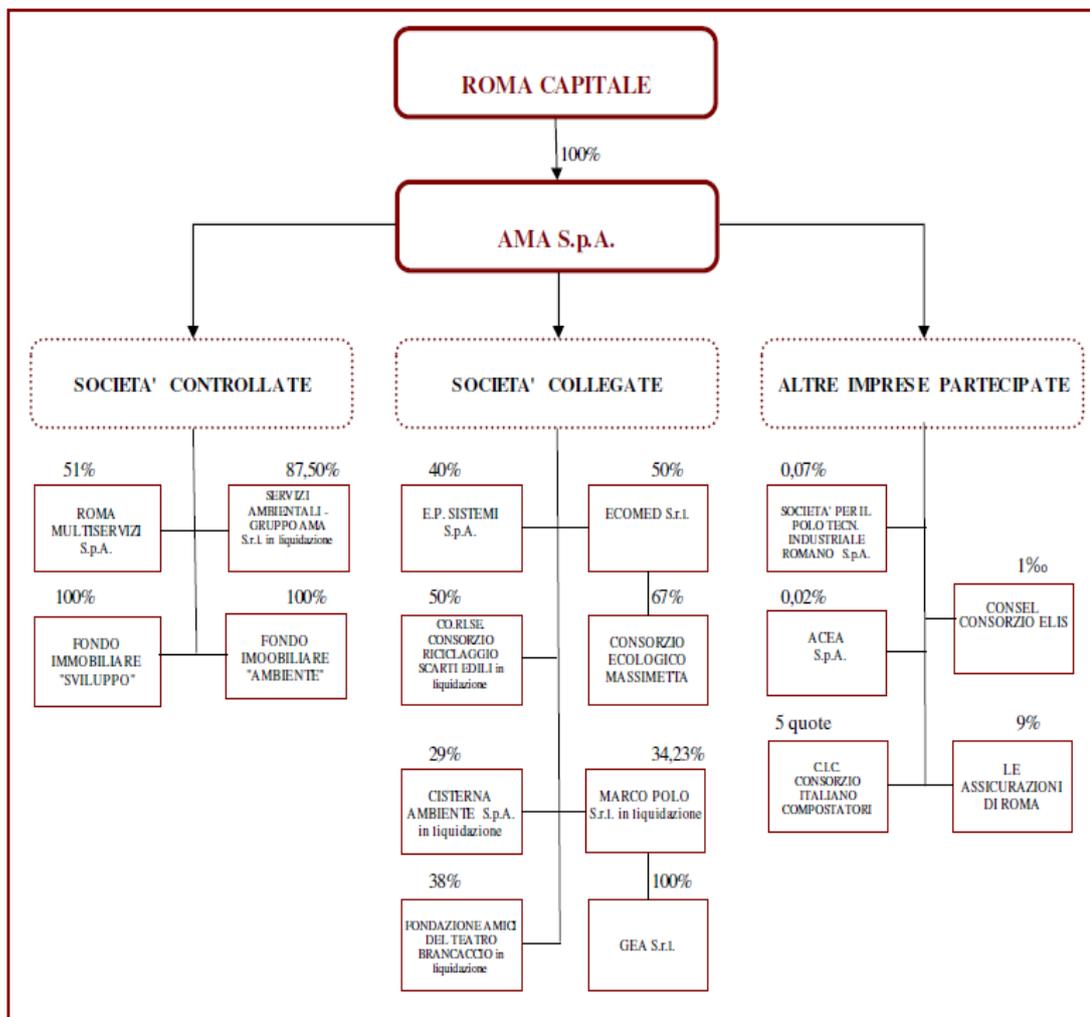
¹⁰¹ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-124-il_servizio_di_igiene_urbana_a_roma

¹⁰² "Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed AMA S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana valevole dal 1° aprile 2016 al 31 dicembre 2018" approvato con la Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Capitolina n. 77 del 12 maggio 2016

¹⁰³ Ultima proroga con Deliberazione 14/2015 del Commissario straordinario con i poteri della Giunta Capitolina

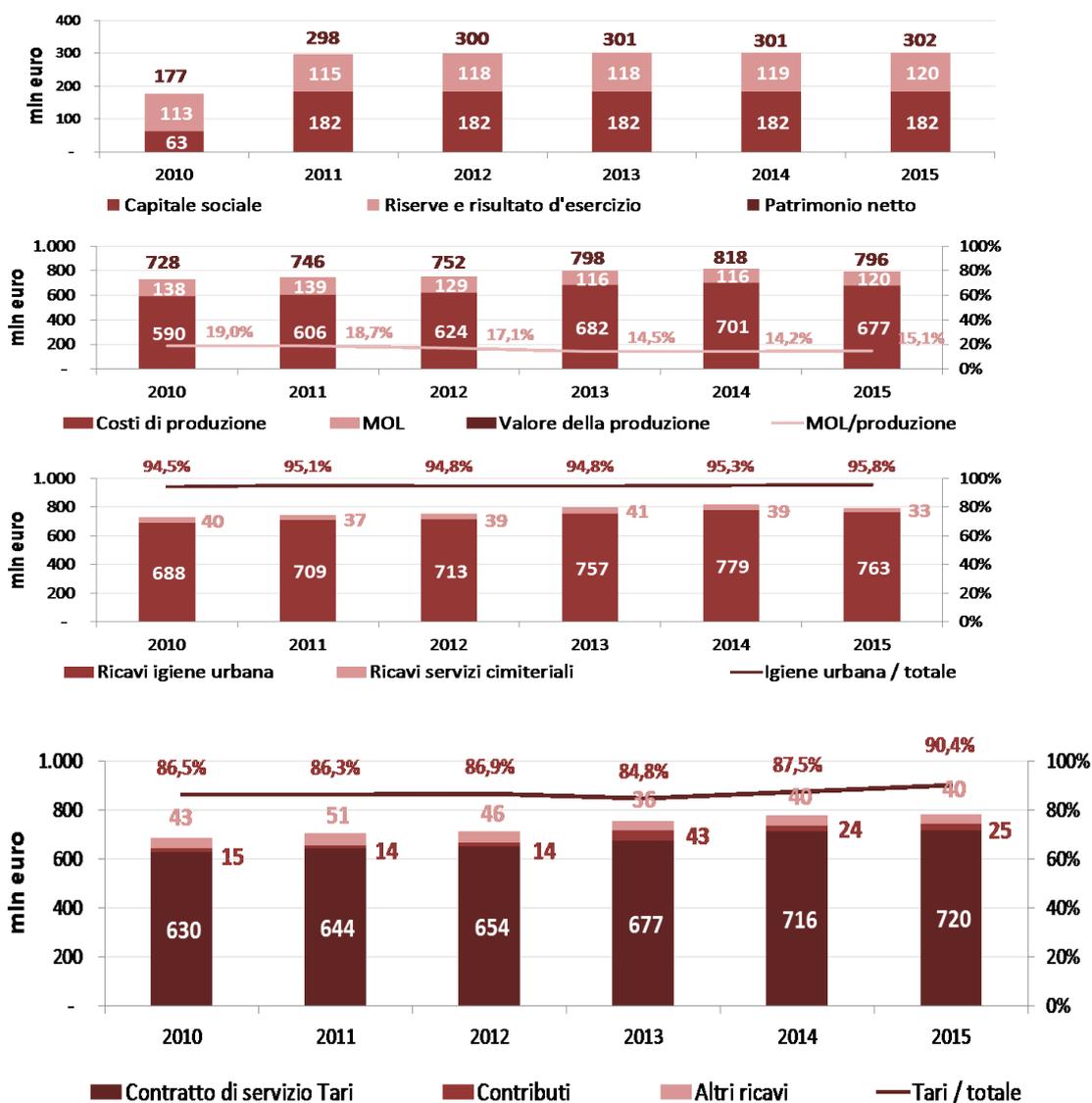


Nello schema che segue è descritta la struttura societaria di AMA S.p.A.¹⁰⁴



¹⁰⁴ Fonte: sito ufficiale di AMA Spa – www.amaroma.it; va precisato che le partecipazioni di AMA Spa nella "GEA srl" e nel "Consorzio Ecologico Massimetta" in realtà sono pari, rispettivamente, al 34,23% e 33,50%, atteso che le quote sono detenute indirettamente attraverso le collegate "Marco Polo srl in liquidazione" - nel caso di "GEA srl" - ed "Ecomed srl" - con riferimento al "Consorzio Ecologico Massimetta").

Nei grafici che seguono sono sintetizzati: i principali dati di bilancio¹⁰⁵; i ricavi dell'area igiene urbana¹⁰⁶; i corrispettivi e contributi da Roma Capitale¹⁰⁷; la spesa per abitante a favore di AMA¹⁰⁸

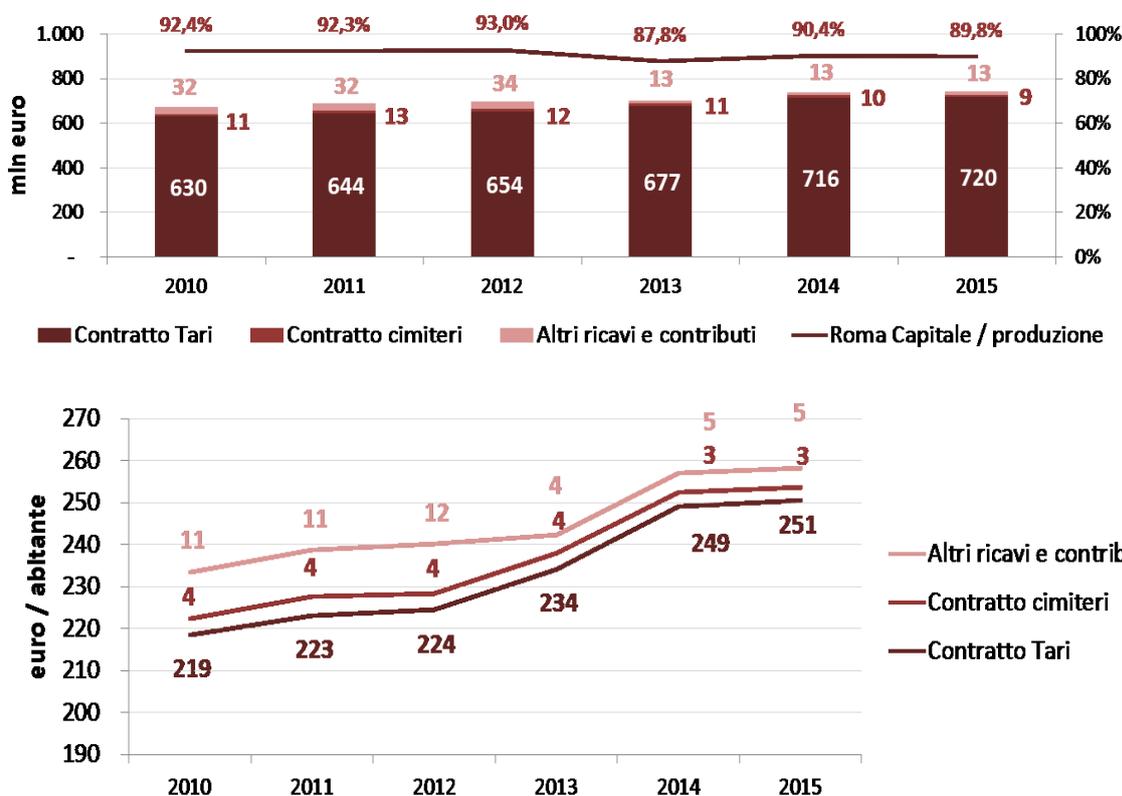


¹⁰⁵ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-143-principali_dati_di_bilancio

¹⁰⁶ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-144-ricavi_per_aree_di_attivita

¹⁰⁷ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-145-ricavi_e_contributi_da_roma_capitale

¹⁰⁸ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-146-corrispettivi_e_contributi_ama



Valutati come favorevoli i presupposti per la gestione *in house*, e nell'urgenza di evitare perdite societarie a danno della finanza pubblica locale e/o interruzioni del servizio, la Giunta e l'Assemblea Capitolina nel settembre 2015 hanno deciso di approvare il nuovo affidamento diretto ad AMA S.p.A. per il periodo 2015/2029¹⁰⁹.

Dal punto di vista dei contenuti, la delibera - mantenendo una continuità di lavoro sul progetto di incremento della raccolta differenziata - prevede però per il prossimo quindicennio significative differenze rispetto a quello passato, soprattutto per quanto riguarda la programmazione pluriennale degli investimenti (orientata a conseguire gli obiettivi ambientali attraverso la realizzazione di ecodistretti: progetto tuttavia non condiviso dall'attuale amministrazione di Roma Capitale¹¹⁰) e la metodologia con cui viene affrontata una delle principali criticità che il servizio attualmente presenta e che riguarda l'aspetto della pulizia e del decoro.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, l'affidamento prevede monitoraggi della qualità erogata e percepita che per la prima volta dovrebbero essere utilizzati per individuare le aree più critiche della città al fine di sperimentare in tali zone soluzioni differenti, anche esternalizzando i servizi per un periodo iniziale di durata biennale. Secondo il testo approvato, la sperimentazione potrebbe mettere in gioco stimoli competitivi e informazioni comparative sull'efficacia dei servizi, nello stesso tempo liberando risorse umane dell'azienda per potenziare i servizi di raccolta e di pulizia nelle altre zone.

Va peraltro rilevato che la sperimentazione è stata sospesa dal commissario straordinario e rimandata alla valutazione ed eventuale attuazione dell'amministrazione politica entrante (DCS-AC 2/2016).

¹⁰⁹ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-101-il_nuovo_affidamento

¹¹⁰ Si veda il § 2.3.4

Ferma dunque la necessità di orientamenti politici generali e chiari ad opera degli amministratori di Roma Capitale, allo stato, e in sintesi, lo sviluppo delle attività, nel periodo di nuovo affidamento prevede:

- pulizia
 - o obiettivo: miglioramento del servizio
 - o strumento: monitoraggi periodici comparativi finalizzati a individuare le zone critiche
 - o novità: apertura sperimentale ai privati
- raccolta rifiuti
 - o obiettivo: incremento della raccolta differenziata
 - o strumento: estensione del porta a porta
 - o novità: differenziazione a cinque frazioni su tutta la città
- gestione rifiuti
 - o obiettivo: massima valorizzazione dei rifiuti
 - o strumento: rinnovo/potenziamento dell'impiantistica di trattamento
 - o novità: possibile partner industriale

2.3.2 Aspetti finanziari e organizzativi; il nuovo contratto di servizio

Risulta evidente che la situazione e le prospettive di AMA sono centrali per la valutazione del ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e della possibilità di un'evoluzione che limiti i rischi di illegalità ambientale o amministrativa.

Dopo una lunga serie di proroghe del precedente contratto di servizio per l'igiene urbana, il 12 maggio 2016 è stato approvato ed è attualmente vigente il nuovo contratto di servizio¹¹¹ tra Roma Capitale e AMA per il triennio 2016/2018 (Deliberazione n. 77 del commissario straordinario - Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed AMA S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana valevole dal 1° aprile 2016 al 31 dicembre 2018), sulla base degli indirizzi programmatici e delle linee guida per il settore fissati con DAC 51/2015, come modificata con DCS-AC 2/2016.

Fra le novità principali indicate nelle linee guida, è stato recepito nel nuovo contratto il criterio per cui gli obiettivi di servizio devono migliorare progressivamente nel corso del triennio.

E' stato invece solo parzialmente recepito l'obiettivo - espressamente indicato nelle linee guida - della massimizzazione dei ricavi derivanti dalla vendita dei materiali separati, focalizzando piuttosto sulla massimizzazione delle quantità separate che non sulla loro valorizzazione. Le linee guida, infine, avevano dato un forte segnale di rottura rispetto al passato nel senso del decentramento del servizio, attribuendo più responsabilità e più autonomia ai Municipi, anche consentendo loro il ricorso al mercato per servizi integrativi; il riferimento esplicito al decentramento e all'autonomia contrattuale è stato abolito con la DCS-AC 2/2016, che ha mantenuto solo l'organizzazione del servizio su base municipale, prevedendo a tal fine la realizzazione di un'interfaccia diretta fra AMA e le varie dirigenze municipali. Nel contratto non è stata inoltre recepita l'indicazione delle linee guida che attribuiva autonomia ai Municipi anche per la gestione di agevolazioni tariffarie.

Negli allegati tecnici al contratto sono fissati, tra l'altro, livelli e obiettivi di servizio, nonché i criteri per l'esecuzione di monitoraggi della qualità erogata e percepita. I

¹¹¹http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-126-il_contratto_di_servizio_per_l_igiene_urbana

corrispettivi sono versati mensilmente previa presentazione da parte di AMA della reportistica sull'esecuzione dei servizi programmati.

Fra gli allegati è stato inserito anche il parere reso dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, già recepito per quanto riguarda i livelli e gli obiettivi di servizio, mentre la valutazione delle altre argomentazioni è stata rimandata alla fase attuativa del contratto, da discutere nell'ambito di un costituendo organismo di controllo.

Tale organismo - che si occuperà anche di svolgere i monitoraggi, fissare la misura di eventuali penali e incentivi, nonché valutare la reportistica aziendale - sarà composto da due rappresentanti del dipartimento ambiente (di cui uno è il direttore della divisione rifiuti, con funzione di presidente), un rappresentante del dipartimento partecipazioni, due rappresentanti di AMA e due rappresentanti dell'Agenzia.

Le considerazioni svolte dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale¹¹² possono essere citate testualmente ed assunte come base per un'analisi delle criticità del nuovo contratto¹¹³, che, in prospettiva temporale dovranno essere valutate nel loro evolvere e concretizzarsi - o meno - e conseguentemente considerate nell'ambito delle decisioni politiche che ci si attendono da Roma Capitale:

Ampia autonomia decisionale di AMA (in generale e in particolare per quanto riguarda la chiusura del ciclo dei rifiuti) in relazione al limitato potere di indirizzo e intervento dell'amministrazione.

Obblighi di servizio e orari d'intervento non definiti per singole strade; tempi di tolleranza per adempimento tardivo troppo lunghi (una settimana): queste caratteristiche rendono complicati e poco incisivi i necessari monitoraggi.

Aspettative della popolazione: manca un feedback funzionale che utilizzi i risultati delle indagini di qualità percepita per aggiornare gli obiettivi di servizio.

Urgenza di convocare l'organismo di controllo cui è demandata gran parte della fase attuativa e definitiva del contratto; tale organismo non è ancora costituito.

Sostenibilità economica:

Nessun riferimento ai fabbisogni standard.

Manca l'obbligo di massimizzare i ricavi da riciclo/recupero della raccolta differenziata, da portare in detrazione rispetto ai costi da coprire con la tariffa (sarebbe un forte incentivo per comportamenti responsabili da parte dei cittadini).

Affidamento e contratto: stato di attuazione

Aggiornamento: novembre 2016

Dopo oltre un anno dall'approvazione dell'atto di affidamento diretto del servizio ad AMA e dopo sei mesi dall'approvazione del nuovo contratto di servizio, alcune linee fondamentali dei due provvedimenti non sono state ancora nemmeno avviate.

Per quanto riguarda l'affidamento, è andato avanti il progetto di potenziamento della raccolta differenziata (estensione a tutta la città della separazione di cinque frazioni e incremento delle utenze domestiche servite porta a porta), ma sono rimasti inattuati:

il progetto di ampliamento impiantistico previsto nel piano economico finanziario dell'affidamento (PEF), che già nel 2016 prevedeva di mettere a regime il primo ecodistretto (quello di Rocca Cencia, che avrebbe dovuto ospitare la riqualificazione impiantistica, sostituendo l'impianto di separazione della frazione multimateriale e quello di trattamento meccanico biologico, TMB, con varie filiere di recupero e valorizzazione delle raccolte differenziate, cominciando così a trasformare davvero la differenziata da costo a risorsa, cosa che al momento avviene solo per la carta e il vetro);

¹¹² Con riferimento al citato contratto di servizio approvato con deliberazione numero 77 del commissario straordinario.

¹¹³ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-482-criticita_del_nuovo_contratto
http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-820-affidamento_e_contratto_stato_di_attuazione_degli_adempimenti

le azioni per avviare i monitoraggi comparativi sulla pulizia delle strade, finalizzati ad individuare le aree più critiche dove dare avvio a soluzioni sperimentali anche competitive, basate sull'affidamento temporaneo della pulizia a soggetti concorrenti di AMA, progetto sospeso con atto del commissario Tronca.

Passando al contratto, al momento rimangono lettera morta varie disposizioni dell'articolato che avrebbero dovuto essere definite entro la fine del 2016 nell'ambito delle attività dell'organismo di controllo, non ancora nominato dal dipartimento per la tutela ambientale. In particolare, fino a che tale organismo non viene costituito, non vengono attuati:

la definizione del sistema di incentivi e sanzioni relativi al grado di raggiungimento degli obiettivi contrattuali, nonché delle penali per mancata erogazione colposa dei servizi;

la progettazione e l'esecuzione dei monitoraggi trimestrali della qualità erogata dei servizi, che dovrebbero certificare il raggiungimento degli obiettivi contrattuali ovvero quantificare eventuali scostamenti;

i controlli a campione sull'effettiva erogazione dei servizi programmati;

la valutazione della rendicontazione delle prestazioni erogate sulla cui base il dipartimento tutela ambientale eroga il corrispettivo mensile ad AMA e le azioni da porre in essere in caso di riduzione colposa superiore al 10 per cento rispetto al servizio programmato;

le verifiche da remoto nel sistema informativo dei servizi erogati da AMA, BDO (Banca Dati Operazioni);

la definizione dei dettagli e la valutazione della reportistica trimestrale dovuta dall'azienda.

Passando agli aspetti finanziari e alle questioni relative alle tariffe, il piano finanziario degli interventi relativi al servizio è lo strumento previsto per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali, fin dalla prima formulazione della Tia (articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997). Data la prestazione contrattuale stabilita con il gestore, l'importo tariffario e le sue diverse voci vengono calcolati in base al metodo normalizzato approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999¹¹⁴ garantendo la copertura integrale dei costi del servizio. Per gli anni successivi alla prima determinazione, il piano finanziario deve tenere conto dell'inflazione programmata e degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e di efficientamento (*price-cap*)¹¹⁵.

La tariffa è composta da una parte fissa (che deve coprire gli investimenti e i costi fissi del servizio) e una parte variabile (proporzionale alla quantità di rifiuti prodotti, raccolti e gestiti) e si articola fra l'utenza domestica e non domestica. La parte fissa delle utenze domestiche è proporzionale alla composizione del nucleo familiare e alla superficie dell'immobile. La parte variabile è proporzionale ai volumi di rifiuti differenziati e indifferenziati effettivamente prodotti o - per i comuni dove non sono disponibili sistemi di misurazione puntuale - stimati prendendo a riferimento la produzione media comunale *procapite*.

La tariffa delle utenze non domestiche è proporzionale alla superficie e varia in base alla tipologia di attività, in relazione alla produzione potenziale di rifiuti. La parte fissa dipende sempre da coefficienti relativi alla produzione potenziale di rifiuti delle singole attività, fissati dall'ente locale nell'ambito di un intervallo stabilito a livello nazionale e indicato nel decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999. Per la parte variabile, se non è disponibile un sistema di misurazione della produzione di rifiuti effettiva, si applica il criterio presuntivo della quantità di rifiuti annua ritenuta congrua per categoria nell'ambito di un intervallo indicato nello stesso provvedimento. Roma al momento applica ancora il sistema presuntivo per la determinazione della parte

¹¹⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158: Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani. (GU n. 129 del 4-6-1999 - Suppl. Ordinario n. 107)

¹¹⁵ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-153-piani_finanziari_per_la_determinazione_della_tariffa

variabile. Le tariffe vigenti al 2016 sono approvate con delibera del commissario straordinario n. 7 del 19 febbraio 2016 (Approvazione del piano finanziario 2016 e determinazione delle misure della tassa sui rifiuti - Ta.Ri. - per l'anno 2016).

Il contratto di servizio prevedeva entro la fine del 2016 l'adozione sperimentale di una forma di tariffazione puntuale (in sostituzione di quella parametrica in uso) che leghi la parte variabile della tariffa alla quantità e alla qualità dei rifiuti effettivamente prodotti dagli utenti.

A questo proposito non si ha tuttavia notizia dell'applicazione in concreto di questo tipo di tariffa, che ancora di recente il comune di Roma Capitale ha indicato come una delle "azioni" future previste nel "Piano per la riduzione e la gestione dei materiali post-consumo di Roma Capitale 2017-2021"; la regione Lazio ha nel frattempo affrontato normativamente la questione della tariffazione puntuale, quale strumento per incentivare la riduzione della produzione di rifiuti e potenziare l'invio a riciclaggio delle diverse frazioni di rifiuti, tramite la raccolta differenziata, con la legge regionale n. 12 del 10 agosto 2016, e le successive linee guida¹¹⁶.

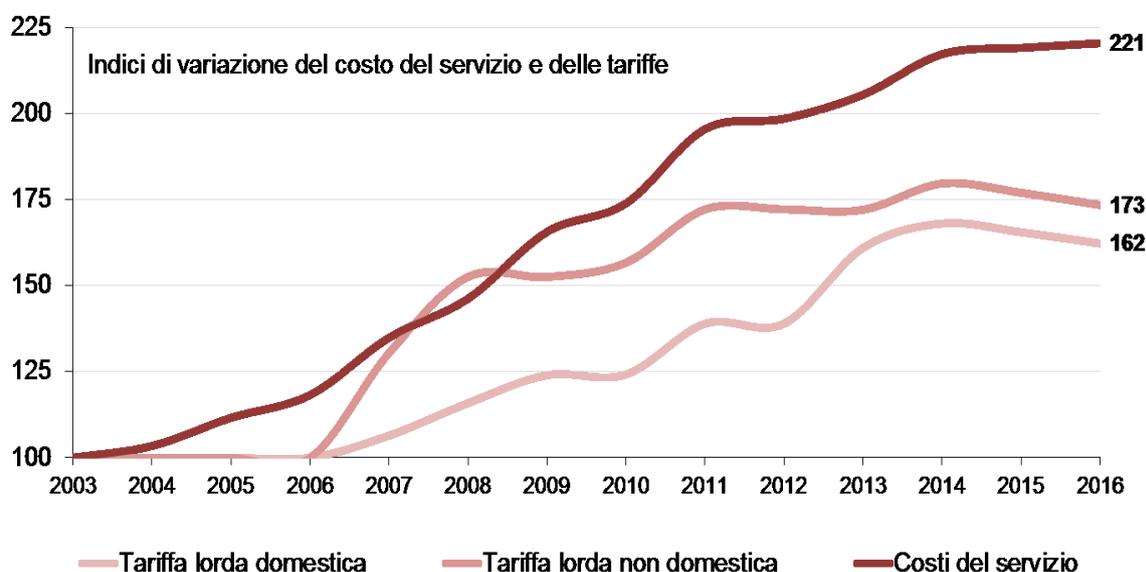
Un dato significativo riguarda l'andamento dei costi totali del servizio e delle tariffe rifiuti¹¹⁷ nel periodo 2003/2016; il grafico seguente mostra l'evoluzione del costo complessivo del servizio e delle tariffe domestica e non domestica.

Nell'arco di tredici anni, i costi del servizio sono più che raddoppiati, mentre le tariffe hanno toccato un massimo nel 2014 (+80 per cento quella non domestica e +68 per cento quella domestica) seguendo poi - nonostante il lieve ulteriore aumento dei costi - un andamento decrescente da imputare al recupero dell'evasione¹¹⁸.

¹¹⁶ Gli elementi fondamentali del quadro normativo nazionale si rinvergono nella L. n. 147 del 20 dicembre 2013, articolo 1, comma 678, e nel D.M. Ambiente 20 aprile 2017.

¹¹⁷ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-150-andamento_dei_costi_del_servizio_e_delle_tariffe_rifiuti

¹¹⁸ Quella dell'evasione è una questione aperta, sulla quale così si è espresso davanti alla Commissione, nell'audizione del 31 gennaio 2017, il direttore generale di AMA S.p.A., Stefano Bina: "Per quanto riguarda la percentuale di pagamento della TARI, effettivamente Roma Capitale sta soffrendo, perché noi incassiamo la TARI per conto di Roma Capitale. Stiamo soffrendo percentuali di mancato pagamento abbastanza elevate, superiore ai 10 punti percentuali, anzi più vicini ai 20 punti percentuali. La cosa sulla quale però in realtà dobbiamo puntare per migliorare l'efficacia di questo servizio è il recupero dell'evasione, che non è il mancato pagamento, ma il fatto che i censimenti delle utenze, la nostra individuazione dell'utenza, la nostra capacità di intercettare tutte le attività e tutte le utenze che devono essere assoggettate al pagamento della TARI, vede ancora dei grossi margini di miglioramento, quindi dei grossi margini di aumento."



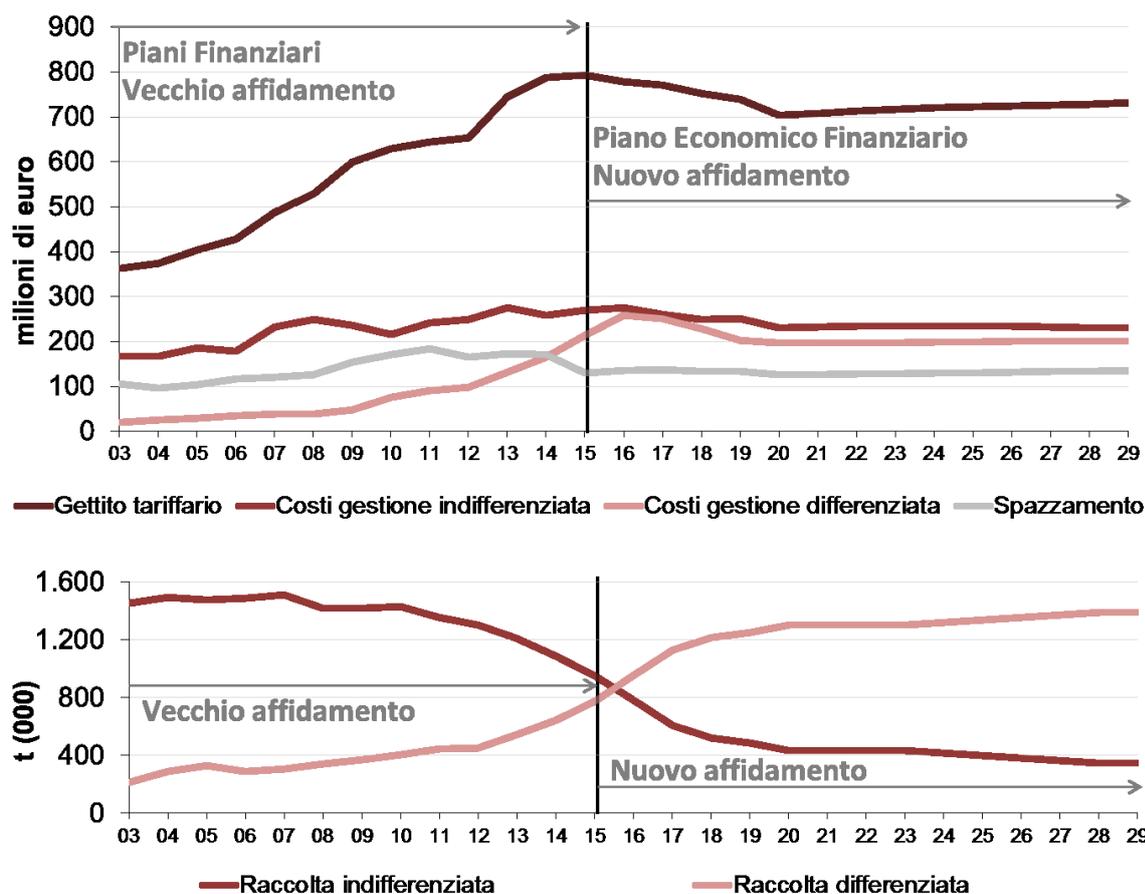
L'approvazione del nuovo affidamento ad AMA dà l'occasione di mettere in relazione l'andamento dei costi nel periodo tariffario (2003/2015) con la programmazione economico-finanziaria del servizio fino al 2029, evidenziando continuità e discontinuità¹¹⁹. Per il passato, la documentazione di riferimento sono i piani finanziari per la determinazione della tariffa (PF, fino al 2015) e i bilanci AMA (fino al 2014); per il futuro, quella prospettica desumibile dal piano economico-finanziario (PEF, 2015/2029), allegato alla deliberazione di affidamento.

L'insieme dei servizi istituzionali di igiene urbana finanziati direttamente in tariffa dai cittadini, oggetto del nuovo affidamento, è stato modificato rispetto al passato, escludendo alcune voci come la pulizia in seguito alle manifestazioni e agli eventi che Roma organizza in quanto Capitale (i cui costi sono stati quantificati in 40-45 milioni/anno) o come la pulizia delle banchine del Tevere, che in futuro saranno pagate a parte dall'amministrazione di Roma.

I grafici che seguono mostrano l'andamento delle previsioni relative alle principali voci di costo in tutto il periodo 2003/2029, mettendole in relazione con le quantità differenziate e indifferenziate effettivamente raccolte fino al 2014 e quelle previste fino al 2029.

Nel grafico dei costi, a sinistra si trovano le previsioni contenute nei Piani finanziari in base alle quali sono stati approvati annualmente il gettito e la misura delle tariffe in questi anni, cui corrisponde un progressivo incremento delle quantità differenziate (più marcato a partire dal 2012) e una contemporanea diminuzione della raccolta indifferenziata. A destra le previsioni per il prossimo affidamento.

¹¹⁹ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-152-costi_dei_servizi_nel_periodo_tariffario_e_proiezioni_per_il_nuovo_affidamento



Il costo totale del servizio, rappresentato dal gettito tariffario, fin dall'inizio del periodo è andato crescendo a ritmi molto sostenuti, tanto che al 2015 si registra un incremento di circa il 120 per cento rispetto al 2003, pari ad un aumento medio annuo del 10 per cento. Questo andamento nel passato va messo in relazione con un andamento crescente dei costi di entrambe le gestioni - raccolta differenziata e indifferenziata - indipendentemente dal fatto che le quantità indifferenziate siano andate diminuendo. In effetti, mentre la raccolta differenziata risulta direttamente e fortemente correlata alla spesa programmata ($IC=0,99$), questa relazione appare inversa per l'indifferenziata ($IC=-0,72$), il cui costo di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento aumenta nonostante le quantità diminuiscano.

Se le previsioni del PEF saranno rispettate, nel corso del nuovo affidamento si dovrebbe verificare un'iniziale riduzione dei costi - prima della gestione indifferenziata (come effetto della riduzione dei rifiuti indifferenziati) e poi della differenziata (grazie all'aumento dei ricavi della vendita dei materiali recuperati) - seguita da una sostanziale stabilizzazione.

E' chiaro che queste previsioni - come, si vedrà oltre, quelle di prospettiva generale - sono fortemente condizionate dall'attesa di incremento della raccolta differenziata e di capacità di trattamento.

La voce su cui influirà di più la sottrazione di alcuni servizi al regime tariffario è quella dello spazzamento, le cui risorse sono andate diminuendo dal 2011 al 2015. La sottrazione di alcuni servizi di pulizia mantenendo i costi inalterati, come previsto nel PEF, dovrebbe infatti avere lo stesso effetto di aumentare di nuovo le risorse dedicate al servizio, che peraltro andrebbe programmato con la massima efficacia nell'ambito del

nuovo contratto di servizio, con l'obiettivo prioritario di risolvere uno degli aspetti percepiti più criticamente dalla popolazione¹²⁰.

La tabella seguente¹²¹ confronta i costi previsti nei piani finanziari 2015 e 2016 e il consuntivo 2015 con la previsione di costo approvata per gli stessi anni nella DAC 52/2015 di affidamento

MILIONI DI EURO	2015			2016		Variazion e PF 2016 rispetto al PEF
	PEF affidamento (DAC 52/2015)	PF 2015 (DAC 15/2015)	Consuntivo 2015 (in PF 2016)	PEF affidamento (DAC 52/2015)	PF 2016 (DCS-AC 7/2016)	
GETTITO TARIFFARIO (iva inclusa)	792,2	793,7	793,7	778,3	798,7	2,6%
GESTIONE INDIFFERENZIATA, di cui:	437,0	399,1	370,0	410,8	365,4	-11,1%
<i>spazzamento e lavaggio</i>	137,4	129,6	116,9	135,7	126,2	-7,0%
<i>raccolta e trasporto</i>	163,7	136,3	128,7	157,2	104,5	-33,5%
<i>trattamento e smaltimento</i>	136,0	127,5	118,8	118,0	127,0	7,7%
<i>altri costi</i>	-	5,7	5,6	-	7,6	100,0%
GESTIONE DIFFERENZIATA, di cui:	259,5	207,5	194,0	274,0	250,1	-8,7%

¹²⁰ Una questione aperta è quella dell'evasione, sulla quale così si è espresso davanti alla Commissione, nell'audizione del 31 gennaio 2017, il direttore generale di AMA S.p.A., Stefano Bina: "Per quanto riguarda la percentuale di pagamento della TARI, effettivamente Roma Capitale sta soffrendo, perché noi incassiamo la TARI per conto di Roma Capitale. Stiamo soffrendo percentuali di mancato pagamento abbastanza elevate, superiore ai 10 punti percentuali, anzi più vicini ai 20 punti percentuali. La cosa sulla quale però in realtà dobbiamo puntare per migliorare l'efficacia di questo servizio è il recupero dell'evasione, che non è il mancato pagamento, ma il fatto che i censimenti delle utenze, la nostra individuazione dell'utenza, la nostra capacità di intercettare tutte le attività e tutte le utenze che devono essere assoggettate al pagamento della TARI, vede ancora dei grossi margini di miglioramento, quindi dei grossi margini di aumento."

¹²¹ http://pubblicazioni.agenzia.roma.it/schede-480-gestione_2015_2016_e_pef_di_affidamento