

mediante una nota depositata nella stessa data<sup>150</sup>.

Riportiamo di seguito la parte del documento dedicata alla vicenda qui esaminata, in quanto particolarmente significativa sia per la ricostruzione dei fatti che per delineare i ruoli dei soggetti coinvolti (compresa la stessa ANAC):

“Come affermato in occasione della sottoscrizione del contratto, si tratta di un momento importante per il ripristino della legalità in quanto fino ad ora a Roma non esisteva alcun accordo scritto che regolasse lo smaltimento rifiuti, ma soprattutto perché al termine del periodo previsto il servizio verrà finalmente assegnato, in maniera trasparente, tramite una gara pubblica.

L'accordo di cui sopra giunge alla sua realizzazione dopo lunghe vicende che hanno caratterizzato il sistema di gestioni dei rifiuti nella Capitale d'Italia e che si vanno sinteticamente di seguito rappresentando.

Il 24 gennaio 2014 la prefettura di Roma adottava un provvedimento interdittivo antimafia nei confronti di Co.La.Ri. Infatti, nell'ambito del territorio di Roma Capitale, il trattamento dei rifiuti urbani prima del loro conferimento in discarica, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, veniva effettuato attraverso n. 4 impianti di trattamento meccanico biologico (TMB), di cui 2, denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, riconducibili al consorzio Co.La.Ri e gestiti dalla E. Giovi S.r.l..

A seguito delle sentenze del Consiglio di Stato n. 982 del 2 marzo 2017 e n. 1315 del 22 marzo 2017 - che hanno accolto il ricorso proposto dal Ministero dell'interno e dalla prefettura di Roma avverso le sentenze di primo grado e hanno ripristinato gli effetti del provvedimento interdittivo antimafia nei confronti del Gruppo Co.La.Ri e della società E. Giovi - si è determinata una situazione di forte criticità, attesa la pressoché totale coincidenza tra la capacità complessiva autorizzata di trattamento giornaliero di rifiuti indifferenziati nell'ambito dell'impiantistica autorizzata e disponibile [...] e la quantità giornaliera di rifiuti indifferenziati prodotti nella città di Roma.

Tale situazione ha condotto all'adozione, da parte della Sindaca di Roma, dell'ordinanza sindacale n. 53 del 6 aprile 2017, nella quale si dava atto del fatto che la situazione è fonte di 'rallentamenti e disagi del servizio di raccolta nella città, oltre che situazioni di congestione nelle operazioni di scarico e ritardi nel riutilizzo dei mezzi, con ricadute sull'ordinario servizio di igiene urbana' e si evidenziava che il protrarsi della situazione avrebbe potuto determinare, in tempi brevissimi, 'uno stato di severa criticità nella Capitale, con grave rischio per la salute pubblica ed immediata ripercussione sulle condizioni igienico sanitarie della città'. A fronte di tale pericolo, la Sindaca ha ordinato all'AMA di continuare a conferire i rifiuti urbani raccolti nella città di Roma presso i TMB Malagrotta 1 e Malagrotta 2 e al consorzio Co.La.Ri. e alla società E. Giovi S.r.l. di assicurare la piena operatività dei citati impianti TMB e di accettare le "quantità di rifiuti conferite da AMA S.p.a., fino, ove richiesto, alla massima capacità ricettiva degli impianti autorizzati dalla regione Lazio".

L'occasione di intervento dell'ANAC è stato il coinvolgimento dell'autorità nella verifica dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014; in questa occasione, l'autorità ha rilevato che il problema più significativo (a monte) era l'assenza di una fonte negoziale di regolamentazione del rapporto tra la parte pubblica, AMA S.p.A. e l'operatore economico privato Co.La.Ri.

Così prosegue il documento citato:

---

<sup>150</sup> Acquisita come Doc. n. 2294/1

“L'attività istruttoria ha reso evidente che il rapporto era gestito in via di mero fatto, senza la stipulazione formale di un contratto di affidamento del servizio.

Ciò posto, si è ritenuto che la questione della sussistenza dei presupposti applicativi delle misure ex articolo 32, comma 10, dovesse essere affrontata unitamente alla delimitazione dell'ambito oggettivo di efficacia delle stesse e sulla scorta di quanto previsto nell'ordinanza contingibile ed urgente.

L'esercizio, da parte del sindaco, del potere di ordinanza contingibile ed urgente presuppone, infatti, la necessità di provvedere con immediatezza a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non è possibile far fronte con ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento. Ciò implica che il pericolo di arrecare nocumento all'igiene e alla salute pubblica, giustifica, eccezionalmente, la possibilità di derogare alla disciplina generale vigente nei limiti e per il tempo strettamente necessario a fronteggiare l'emergenza. Tenuto conto di quanto appena detto, ne consegue che l'assenza di un modello negoziale di regolamentazione del rapporto deve ritenersi superata dall'ordinanza medesima che, facendo espresso richiamo a tutti gli atti amministrativi che ineriscono al servizio de quo, ne ordina l'espletamento nei termini ivi stabiliti e dà atto, inequivocabilmente, della necessità e dell'urgenza della sua prosecuzione, pena l'esposizione a grave pericolo dei beni fondamentali della salute pubblica e dell'igiene.

Sulla base di queste valutazioni, l'autorità si è espressa nel senso che devono ritenersi sussistenti, nel caso di specie, i presupposti per l'applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione ex 32, comma 10, citato, al consorzio Co.La.Ri e alla E. Giovi S.r.l., limitatamente ai servizi che attengono al conferimento dei rifiuti da parte di AMA S.p.A. presso i due impianti di TMB citati, sia sotto il profilo della urgenza di provvedere sia in ordine alla essenzialità del servizio di cui occorre garantire la prosecuzione. Di conseguenza la durata del commissariamento è stata imprescindibilmente legata alla ordinanza e alla sua efficacia.

Con decreto del prefetto di Roma, dell'8 aprile 2017 è stata, quindi, disposta la straordinaria e temporanea gestione del consorzio Co.La.Ri e della Società E. Giovi S.r.l..

Nel mese di luglio u.s. si è posto il problema del termine dell'efficacia dell'ordinanza contingibile ed urgente adottata dalla Sindaca di Roma Capitale ed alla conseguente scadenza della gestione commissariale in atto.

A tal fine - considerata l'esigenza imprescindibile di individuare una soluzione compatibile con il codice degli appalti - si è ritenuto di optare per la sottoscrizione di un "contratto ponte" nel quale riprodurre la situazione esistente in termini di quantitativi di rifiuti e di tariffe applicate (peraltro fissate dalla regione), con una scadenza contrattuale che non superi il 2018. Tale soluzione è stata ipotizzata solo al fine di consentire ad AMA di gestire il servizio nelle more dell'espletamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica, necessarie per l'individuazione di un nuovo affidatario del servizio”.

Si prospetta quindi, a questo punto, con la prospettiva di un recupero di quadro formale e di tutela della legalità, una definitiva regolarizzazione della gestione del servizio, che è affidata alla responsabilità politica e giuridica della parte pubblica, in vista della scadenza del contratto-ponte.

Il commissario prefettizio ha rilasciato un parere sulla bozza di contratto predisposta e sulla sua sostenibilità economico-finanziaria, ed è stata altresì chiarita sia la

legittimazione del commissario alla sottoscrizione del contratto, nella sua veste di amministratore straordinario pro-tempore, in luogo dei legali rappresentanti delle imprese interdette, sia la sostenibilità economico-finanziaria della bozza predisposta.

Si legge dunque nel documento citato:

“La legittimazione dell'amministratore straordinario alla sottoscrizione del contratto è stata ancorata alla *ratio* dell'istituto del commissariamento in caso di interdittiva antimafia e alle conseguenze che scaturiscono per gli operatori economici raggiunti dal provvedimento inibitorio. In tale ottica, il commissariamento per finalità antimafia rappresenta lo strumento atto a consentire, in via del tutto straordinaria e temporanea, la prosecuzione di un rapporto contrattuale, allorché sussista l'urgente necessità di salvaguardare opere e servizi indifferibili, a tutela degli interessi di rango più elevato tassativamente individuati dalla norma. Ed è proprio a salvaguardia dell'interesse superiore alla prestazione del servizio che l'ordinamento dispone la nomina di amministratori straordinari e la sospensione dell'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Tale approccio trova la condivisione dell'Autorità che ha costantemente evidenziato come le misure straordinarie ex articolo 32 del decreto legge n. 90 del 2014 assumano, nel caso di interdittiva antimafia, una accezione totalmente diversa rispetto alle fattispecie di matrice corruttiva, in quanto preordinate a soddisfare l'esigenza di contrastare il pericolo di inquinamento mafioso nella prestazione di servizi e lavori indifferibili, mediante la estromissione dal perimetro della contrattazione pubblica degli operatori economici che hanno perso quella fiducia nelle istituzioni che costituisce il presupposto indefettibile per l'esecuzione di prestazioni contrattuali in favore di pubbliche amministrazioni.

Appaiono, pertanto, condivisibili le conclusioni del parere, nella parte in cui evidenzia come 'l'amministratore straordinario di Co.La.Ri ed E. Giovi assumi su di sé tutti i poteri di gestione e dispositivi, propri di un organo di amministrazione ordinaria, in relazione agli impianti TMB di Malagrotta 1 e Malagrotta 2' ed in quanto tale egli è titolato ad assumere autonome determinazioni - in esse compresa la stipula di un contratto - ove queste siano funzionali al perseguimento degli interessi pubblici cui è preordinato il suo incarico. La sottoscrizione del contratto - di cui si è detto in premessa - si è resa urgente in maniera da consentire alla prefettura di Roma di avviare il procedimento prodromico alla straordinaria e temporanea gestione del consorzio Co.La.Ri e della società E. Giovi, limitatamente alla completa esecuzione del neo stipulato contratto. Con riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria del contratto, nel predetto parere sono state evidenziate criticità concernenti la carenza di liquidità e la imprescindibile necessità di disporre delle somme derivanti dall'adeguamento tariffario di cui alla determinazione della regione Lazio del 16 agosto scorso, al fine di poter appianare le posizioni debitorie pregresse e garantire la necessaria manutenzione ordinaria degli impianti. L'Autorità sul punto si è espressa nel senso di verificare con tutte le istituzioni coinvolte sia gli importi che AMA è tenuta a versare e la tempistica che la società ha programmato per l'adempimento sia la legittimazione dell'amministratore prefettizio ad incassare una quota parte del corrispettivo delle prestazioni rese dagli operatori economici interdetti in epoca antecedente al commissariamento”.

### 2.3.6 La situazione delle società partecipate

Come si è visto, il precedente *management* di AMA S.p.A. aveva individuato una linea

di politica industriale che prevedeva lo sviluppo della capacità impiantistica a servizio di Roma Capitale. A prescindere dal dettaglio delle scelte impiantistiche, peraltro, anche i nuovi decisori politici si sono collocati, nelle dichiarazioni rese alla Commissione, su posizioni di difesa dell'azienda. Ancora nell'audizione del 31 gennaio 2017, l'assessora alla sostenibilità ambientale Giuseppina Montanari parlava di "ricchezza e [...] potenzialità del mercato dei prodotti e dei servizi AMA", ritenendo necessario "individuare dei segmenti di mercato in termini sia territoriali sia di prodotti e anche in termini di tipologia di servizio, che valorizzino una cultura che c'è nelle aziende, cultura, ma anche risorse umane, anche esperienze tecnico-gestionali aziendali, che ci sono nelle aziende e che possono costituire un cosiddetto valore aggiunto". Una difesa, quindi del valore intrinseco di AMA S.p.A. e della prospettiva di mantenerla come centro della politica industriale sul ciclo dei rifiuti.

Una posizione non dissimile da quella espressa dalla precedente amministrazione di Roma Capitale e dall'allora presidente di AMA, Daniele Fortini, di cui s'è dato conto in precedenza.

Ma parallelamente a queste affermazioni, altri scenari si delineano: nella medesima seduta, il direttore generale di AMA S.p.A., Stefano Bina, annunciava: "abbiamo sviluppato un'ipotesi, per ora appunto solo un'ipotesi, ma che secondo me può essere interessante, di prevedere un rapporto sinergico con ACEA, l'altra società partecipata dal comune di Roma. Insieme potremmo sviluppare una progettazione dedicata a impianti che possono servire per trattare i rifiuti di Roma" e aggiungeva, quanto al multimateriale da raccolta differenziata, l'ipotesi di "appoggiarci alla capacità impiantistica, alla capacità di investimento" di ACEA S.p.A., prefigurando un ruolo di questa azienda - a prevalente capitale pubblico ma partecipata da privati - nelle strutture industriali del ciclo dei rifiuti, senza coinvolgimento nelle attività a basso valore aggiunto e a minimo livello tecnologico, che in questa prospettiva sarebbero integralmente riservate ad una AMA operaia e povera, attiva soprattutto nello spazzamento delle strade e nella raccolta di rifiuti<sup>151</sup>.

Più generico era stato nell'audizione del 31 gennaio 2017 l'assessore alla riorganizzazione delle società partecipate di Roma Capitale, Massimo Colombari, il quale, dopo avere presentato la sua *mission* a breve termine secondo le indicazioni politiche della giunta di Roma Capitale<sup>152</sup>, ha affermato: "abbiamo creato un gruppo di lavoro con personale dell'ACEA e personale di AMA, di ATAC e di altre partecipate. Stiamo finendo la mappatura di tutte le potenziali sinergie"<sup>153</sup>.

In realtà, come ha dichiarato il nuovo presidente e amministratore delegato di AMA, Lorenzo Bacagnani, nell'audizione del 28 giugno 2017, grava sull'azienda un debito "che è complessivamente di oltre un miliardo di euro, di cui poco più di 500 milioni di

---

<sup>151</sup> Come aveva affermato nello stesso periodo l'allora presidente di ACEA Catia Tomasetti nell'audizione che di seguito si citerà "è evidente che noi siamo più sulla tecnologia che sulla forza lavoro".

<sup>152</sup> "Io sono un tecnico, quindi so fare questo, so riorganizzare le aziende e so risanarle. L'ho fatto in passato. La situazione trovata di cui mi chiede è abbastanza di inefficienza, sicuramente migliorabile, senza voler sparare critiche. Penso sempre, infatti, e trovo sempre nelle aziende almeno il 50 per cento di gente eccezionale che purtroppo molte volte si sobbarca anche il lavoro dell'altro 50 per cento che non è efficiente. È un lavoro complesso. Anzitutto, abbiamo fatto un monitoraggio, una comparazione *benchmarking*, in modo da vedere i punti forti e i punti deboli di ogni società. Stiamo approntando dei piani industriali. Arriveremo con delle proposte in assemblea entro qualche mese".

Va peraltro notato che Massimo Colombari nell'ottobre 2017 si è dimesso ed è stato sostituito da Alessandro Gennaro.

<sup>153</sup> Analoga affermazione era provenuta nell'audizione del 10 gennaio 2017 dall'amministratore delegato di ACEA Alberto Irace: "è in corso un rapporto costante con l'amministrazione su questi temi. L'assessore alle partecipate, Massimo Colombari, ha istituito un gruppo di lavoro che ci aiuta in quest'opera di individuazione delle attività sinergiche"

euro con le banche e 240 milioni di euro circa con i fornitori”. Inoltre il numero di dipendenti non è proporzionato ai servizi: “abbiamo quasi 8.000 dipendenti e il *benchmark* di mercato suggerirebbe che per una dimensione come Roma ne basterebbero circa la metà”; anche se, come lo stesso presidente ha ricordato “visto in chiave positiva [...] 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”<sup>154</sup>.

Lorenzo Bacagnani ha ribadito l’ipotesi di accordo con ACEA, pur restando ad affermazioni generiche: “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 complementarietà o sinergia dei ruoli, si possono e si debbono trovare dei punti di forza per consentirci un cambiamento importante.”

L’ipotesi di un coinvolgimento della partecipata ACEA nel ciclo dei rifiuti – in particolare in settori ad alta tecnologia e redditività – può dirsi ricorrente, in quanto ad essa aveva fatto riferimento il precedente management, audito dalla Commissione il 10 gennaio 2017, nelle persone di Catia Tomasetti, presidente del consiglio di amministrazione di ACEA S.p.A., Alberto Irace, amministratore delegato, Giovanni Vivarelli, direttore area ambiente di ACEA.

In sostanza può dirsi esservi una costante linea di politica industriale di ACEA, indipendente dai mutamenti politico amministrativi dell’azionista di maggioranza, Roma Capitale, dal mutamento di dirigenti (l’attuale giunta di Roma ha sostituito i vertici di ACEA nell’aprile 2017, con la nomina di Luca Lanzalone nel ruolo di presidente e di Stefano Antonio Donnarumma nel ruolo di amministratore delegato) e dal mutamento degli assetti societari (con il recente scambio reciproco di azioni tra Caltagirone e Suez<sup>155</sup>).

Nell’audizione del 10 gennaio 2017 i vertici di ACEA avevano sottolineato davanti alla Commissione il “peso” della società nel settore dei rifiuti e la prospettiva di interesse ulteriore per il mercato dei rifiuti.

Come ha subito puntualizzato la presidente Catia Tomasetti, “il gruppo ACEA è il quinto operatore nei rifiuti in Italia” che opera nel Lazio, in Umbria, in Toscana e in Campania.

---

<sup>154</sup> “Secondo i *benchmark* nazionali, il servizio richiede un dipendente ogni 1.000 abitanti, mentre qui abbiamo circa un dipendente ogni 400 abitanti”; peraltro, come si è visto nel § 2.3.2, il nuovo piano industriale di AMA prevede nel quinquennio un mantenimento sostanziale dell’attuale numero di dipendenti, con cambi interni di mansioni.

<sup>155</sup> Come è stato accennato nell’audizione, e risulta da fonti aperte, nel luglio 2016 il gruppo Caltagirone ha ridotto la sua partecipazione in ACEA al 5,5%, cedendo azioni a Suez in cambio di una partecipazione del 3,5% in quella società; la cui partecipazione in ACEA è così passata dal 12,5% al 23,3%; come è stato precisato in audizione “lo statuto di ACEA prevede che gli azionisti votino a prescindere alla propria partecipazione fino al massimo dell’8 per cento, quindi il gruppo Suez, che detiene il 23 per cento circa, nella sede dell’assemblea voterà comunque per l’8. Pur votando per il 23 per cento, quel 23 per cento si conterà per 8: lo stesso discorso vale per tutti gli azionisti. Sostanzialmente, quindi, ha fatto un investimento di natura finanziaria, perché ACEA è una società che da un punto di vista finanziario viene considerata positivamente”

L'asset impiantistico comprende quattro linee di termovalorizzazione (due nel Lazio, a San Vittore, due in Umbria, a Terni), impianti di produzione di CDR e compostaggio, una discarica di rifiuti non pericolosi a Orvieto.

L'amministratore delegato Itrace ha delineato le linee di sviluppo strategico dell'azienda:

“Sostanzialmente le direttrici sono tre. La prima è la termovalorizzazione, con il nostro principale impianto, che è quello di San Vittore. Recentemente è entrata in esercizio la terza linea di questo impianto. L'impianto gestisce circa 400.000 tonnellate annue e viene condotto con una certa efficienza in termini di ore di esercizio all'anno<sup>156</sup>. In rapporto al *benchmark* italiano ed europeo, è quindi un impianto efficiente sia nella capacità di produrre che nella capacità di garantire un'alta qualità della prestazione, con emissioni che, come è stato già detto, sono ben al di sotto dei limiti di legge di più di una dimensione. Inoltre, siamo impegnati nel trattamento dei rifiuti organici, gestendo sia impianti aerobici che impianti anaerobici di diversa tecnologia. Questo è un settore nel quale siamo cresciuti recentemente e intendiamo crescere nel futuro, ma dove, naturalmente, ci confrontiamo con diversi operatori. Come abbiamo detto, noi siamo concentrati su Lazio, Toscana e Umbria. Abbiamo diversi impianti anche in questo settore, molti dei quali sono oggetto di ampliamenti in corso. Sono impianti costruiti con una dimensione intorno a 50.000-60.000 tonnellate e che stiamo ampliando (abbiamo ottenuto le autorizzazioni). Grosso modo la logica è quella di raggiungere la dimensione delle 100.000 tonnellate a impianto, per ragioni di efficienza, di sinergia e di maggior controllo della qualità del prodotto dell'impianto, che come sapete è l'ammendante o l'energia nel caso di impianti di tipologia anaerobica<sup>157</sup>. Abbiamo poi sviluppato una «linea di attività imprenditoriale» connessa al mercato *captive* e alla gestione dei fanghi. Infatti, avendo la conduzione degli impianti di depurazione, gestiamo il trattamento dei fanghi che derivano dall'attività depurativa, nell'attività di compostaggio e con altre tipologie di trattamento, disponendo del rifiuto e potendolo trattare direttamente. Abbiamo quindi sviluppato nella filiera una capacità di trattamento di questi rifiuti anche per quanto attiene alle componenti di trasporto. Abbiamo ritenuto, nel corso degli anni, di internalizzare, cioè di gestire in proprio e quanto più possibile la filiera. Su questa linea ci siamo mossi nel corso degli ultimi anni. Abbiamo acquisito il controllo al cento per cento delle società che gestivano questi impianti. Molti di questi impianti sono stati realizzati talvolta da promotori, ossia da aziende che ne hanno promosso la realizzazione. Nel corso degli anni queste *partnership* hanno continuato a operare nella forma di relazione con soci che a volte hanno realizzato gli impianti e sono stati nostri *partner* per un certo numero di anni. Nel corso

---

<sup>156</sup> La termovalorizzazione dei rifiuti provenienti da Roma Capitale prosegue e anzi si è di recente incrementata, come è stato precisato a specifica domanda della Commissione: “siamo vincitori di un lotto che attualmente ci vede nella disponibilità di contribuire a recuperare il materiale che viene dagli impianti di Rocca Cencia e Salaria per 25.000 tonnellate. Inoltre, ne abbiamo vinto un altro, ma che ancora deve partire, di 50.000 tonnellate per il 2017. Attualmente gli impianti dell'AMA (parlo soltanto degli impianti di proprietà della società) producono circa 100.000 tonnellate all'anno e noi, nell'anno in corso, sosterremo le necessità dell'AMA per circa il 50 per cento”

<sup>157</sup> Nella medesima audizione Giovanni Vivarelli, direttore area ambiente di ACEA, così descrive questa ipotesi di sviluppo impiantistico: “Per quanto riguarda gli impianti di compostaggio nella regione Lazio, noi siamo presenti ad Aprilia. L'autorizzazione integrata ambientale è stata ottenuta nel 2016 e siamo nella fase di cantierizzazione per l'ampliamento a 120.000 tonnellate dalle 60.000 attuali. L'impianto di Sabaudia ha 23.000 tonnellate autorizzate ed è in corso l'iter per arrivare a 60.000. Ci attendiamo quest'anno di avere questa autorizzazione. È un impianto che, peraltro, può trattare anche circa 30.000 tonnellate di rifiuti liquidi. Questo è ciò che riguarda il Lazio. C'è poi un'altra iniziativa in provincia di Rieti, ma ancora non è formalizzata. Stiamo ipotizzando un impianto di una taglia simile, per aumentare la capacità di offerta del trattamento di rifiuti organici nell'ambito della regione”

degli ultimi due anni abbiamo consolidato queste partecipazioni, rilevando praticamente tutte le partecipazioni di minoranza detenute da imprenditori privati in questi impianti, anche perché nel corso della nostra esperienza abbiamo riscontrato che la presenza di imprenditori privati costituiva un impedimento alla necessità di perseguire la nostra capacità di investimento. Gli imprenditori privati difficilmente si sono dimostrati pronti a sostenere gli sforzi finanziari necessari all'ammodernamento e alla crescita di questi impianti<sup>158</sup>. La strategia nel corso degli anni, quindi, è stata quella di acquisire il controllo al cento per cento di queste società, cosa che abbiamo fatto e che ci ha permesso anche di semplificare la struttura societaria di questa nostra *business unit* [...]

Noi abbiamo mantenuto un approccio saldamente ancorato alla gestione del trattamento dei rifiuti, per una ragione di strategia industriale del gruppo. ACEA è una *multiutility* che gestisce diversi *business*, dalla produzione di energia, seppure in maniera limitata, alla vendita e alla distribuzione elettrica, dall'acqua a questa *business unit* che si occupa di rifiuti. C'è un tema inerente al *focus* nella conduzione di un'azienda così complessa. Infatti, riteniamo che mentre quello del trattamento è un *business* che richiede una competenza industriale molto specifica ed è per certi versi simile ai *business capital intensive* (nei quali noi crediamo di avere un'esperienza molto consolidata, come il *business* di gestione della rete), non abbiamo assolutamente *know how* nella gestione del collettamento e dello spazzamento dei rifiuti. In più occasioni e in varie circostanze siamo stati sollecitati a occuparci anche della parte di raccolta e spazzamento, ma non riteniamo che questo sia un settore nel quale ACEA possa disporre delle competenze specifiche. Peraltro, riteniamo che questo settore sia strutturalmente diverso. Nel settore del trattamento prevale la componente di valore dell'*asset* di capitale investito e quindi di impiego in un lungo periodo di capitale allocato in *asset*. Nella gestione della raccolta, invece, l'approccio del *business* strategico è molto diversa: è un *business labor intensive*, dove prevale l'aspetto organizzativo delle relazioni industriali ed è un *business*, per certi versi, divergente rispetto alla maggioranza delle nostre attività. Per avere un ordine di grandezza, ACEA è una società che gestisce *business* per un valore, grosso modo, di 3,5 miliardi di valore di *asset* regolati con 5.000 dipendenti. Ritengo, quindi, che questa nel lungo periodo continuerà a essere la strategia del gruppo per ragioni obiettive perché c'è sia un tema di *focus*, sia un tema di disponibilità di competenze e di saperi, che non si inventano in questi settori, saperi che da un lato abbiamo sviluppato nel trattamento, così da avere un *track record* di esperienza, ma che in altri segmenti del ciclo non abbiamo e per questa ragione non credo sia ragionevole inventare in pochi mesi".

Si tratta di affermazioni nette e chiare, non smentite dalle acquisizioni istruttorie successive, che indicano in ACEA un *player* intenzionato ad avere un ruolo attivo nella gestione dei rifiuti di Roma e del Lazio, per la sola parte impiantistica che può garantire utili agli azionisti privati<sup>159</sup> e pubblico, e la cui debolezza, nota a management e

---

<sup>158</sup> "L'obiettivo era appunto quello di avere la disponibilità degli impianti al cento per cento di ACEA Spa, in modo che la capacità finanziaria di ACEA potesse dispiegarsi pienamente nell'assestare i piani di investimenti coerenti sugli impianti"

<sup>159</sup> A specifica domanda della Commissione, l'amministratore delegato Irace ha affermato, a proposito del principale azionista privato: "Per quanto riguarda Suez, come sapete, si tratta di una multinazionale impegnata sia nell'acqua, sia nel trattamento dei rifiuti. Io ritengo che questa debba essere considerata per ACEA un'opportunità, nel senso che sia in termini di competenze specifiche che in termini di esperienze c'è uno scambio. Per il momento, nel corso della nostra storia, questo scambio non si è mai tradotto in *partnership* - mi riferisco all'acqua e ai rifiuti - di natura industriale, cioè non abbiamo mai fatto attività comuni, se non partecipazioni in veicoli societari di natura finanziaria da parte loro. Pertanto, non abbiamo delle vere e proprie *partnership* industriali. Tuttavia, nel settore dei rifiuti la loro

azionisti di ACEA, può favorire l'acquisizione di *business*; ed infatti:

“In questo solco, la strategia del gruppo è, ovviamente, quella di crescere nelle aree di riferimento, assecondando anche le esigenze, che noi consideriamo come un'opportunità di crescita e di creazione di valore. Riteniamo che nel Lazio, in Umbria e in Toscana ci siano spazi, che corrispondono al fabbisogno e al deficit impiantistico, quest'ultimo, d'altra parte, ampiamente noto in tutte le pianificazioni regionali. Concorriamo, quindi, a realizzare questa componente impiantistica. Abbiamo allocato nei nostri piani strategici una consistente disponibilità. Allo stato, da qui al 2020, abbiamo ipotizzato di investire circa 250 milioni di euro ulteriori rispetto agli investimenti che abbiamo già realizzato, che concentreremo prevalentemente nelle filiere di trattamento, in particolare nel trattamento dell'organico. In parte questi investimenti sono già allocati, come dicevo, su ampliamenti di impianti esistenti; in parte siamo disponibili a valutare le opportunità che dovessero presentarsi nel mercato di acquisire ulteriori impianti. Ovviamente, stiamo guardando anche altre ipotesi e ci muoveremo in questo modo. In questo quadro si inserisce l'ipotesi, a cui qui è stato fatto cenno, di acquisizione degli impianti attualmente detenuti, attraverso Lazio Ambiente e altre società della regione Lazio. Ciò dipende da una ragione di ottimizzazione. Quegli impianti sono stati realizzati dallo stesso costruttore e sono della stessa tecnologia degli impianti che noi abbiamo a San Vittore e a Terni; impianti che abbiamo già ristrutturato nel corso degli ultimi dieci anni, a nostro avviso con successo. Sono impianti che, come dicevo, sono stati resi moderni ed efficienti e dove si conseguono *performance* e gestionali e di contenimento delle emissioni assolutamente di eccellenza. Proprio perché si tratta della medesima tecnologia, in quanto gli impianti di Colferro furono realizzati dallo stesso costruttore sulla base della stessa identica tecnologia di quelli di San Vittore e Terni, avevamo manifestato alla regione Lazio il nostro interesse a utilizzare questa esperienza per ristrutturarli, riammodernarli e renderli efficienti. Se non ricordo male, questi impianti oggi sono nella fase finale del loro ciclo di vita e, pertanto, al contrario di quelli che gestiamo noi o altri operatori, garantiscono una capacità di trattamento che, per quanto ne so io, non supera il 50 per cento dei volumi autorizzati. Questa intenzione resta, nel senso che, se la regione dovesse procedere a una dismissione di questi impianti - mi risulta che la regione Lazio sia orientata in questo senso e voglio credere che, naturalmente, si muoverà con una procedura di evidenza pubblica - noi valuteremo l'opportunità di partecipare a questa gara. Dico subito che questa opportunità sarà ovviamente coerente con le strategie che ho cercato di indicare. In altri termini, se la regione Lazio dovesse porre a gara un perimetro di attività coerente con questa strategia, ovvero solo gli *asset* relativi al trattamento, noi valuteremo e faremo le nostre considerazioni in coerenza con le strategie che ho indicato. Viceversa, se la regione dovesse ritenere, come qualcuno ha prospettato recentemente, di vendere un perimetro di attività che comprende anche l'attività di raccolta e spazzamento, che rientra nel perimetro della ex Gaia, che fu acquisita ed è oggi divenuta Lazio Ambiente, questo per noi costituirebbe con tutta probabilità un impedimento perché non riteniamo di avere la competenza per gestire la parte di raccolta e spazzamento. Tuttavia allo stato queste sono solo intenzioni perché molto dipenderà da come e quando la regione Lazio procederà a questa cessione”.

---

esperienza può tornare utile ad ACEA. In qualche occasione ci sono scambi proficui già in corso e questo vale anche per loro. D'altra parte - faccio una considerazione banale - considerato il livello di capitale investito di Suez in ACEA, è ragionevole ritenere che le strategie industriali di Suez in Italia debbano passare attraverso ACEA Spa. Sarebbe irragionevole allocare tanto capitale in ACEA e poi agire indipendentemente”

Il focus è peraltro sempre su Roma Capitale, e sull'attesa della definizione di indirizzi e strategie concrete, da parte della sua amministrazione: la situazione definita dai vertici di ACEA nel corso dell'audizione non sembra nel frattempo mutata, in mancanza di indirizzi concreti di breve periodo e di immediato avvio, e dunque si deve ritenere che la spinta rimanga attiva nei medesimi termini: "il nostro approccio è quello di specializzare le funzioni delle realtà operanti a Roma. Se AMA, a nostro giudizio, dovrebbe concentrarsi sul migliorare la capacità di raccolta e spazzamento, rendendo questa parte sempre più efficiente, ACEA potrebbe, in maniera sinergica, sviluppare sempre di più la capacità di trattare il rifiuto, evitando aree di sovrapposizione (non dico «competizione» perché è tale il deficit impiantistico che non si può certo parlare di competizione): quanto più ce n'è, meglio è. Almeno a oggi e fino ai prossimi dieci anni, il Lazio non vive, come altre regioni, quello che dal punto di vista di chi alloca capitale è un rischio: il rischio del volume. Alcuni degli operatori che lavorano in questo settore, soprattutto quelli che lavorano nel trattamento dei rifiuti industriali, stanno fronteggiando momenti difficili perché, per effetto della crisi economica, una parte dei volumi su cui si sono fatti i piani economico-finanziari per realizzare quegli impianti viene meno, essendoci una minore produzione. Questa non è la situazione del Lazio. La situazione da questo punto di vista è semplificata, cioè c'è una tale quantità di rifiuto disponibile che gli investimenti in impianti sono particolarmente sicuri perché si sa che si potrà contare sul volume disponibile. Un'ipotesi che noi abbiamo prospettato e che abbiamo anche rinnovato all'amministrazione Raggi, che ovviamente è nella sua fase iniziale, anche di definizione dell'impostazione strategica, è quella di utilizzare sempre di più ACEA nella sua capacità di gestire in maniera efficiente gli impianti di trattamento, concentrando AMA più sulla parte della raccolta [...] è una scelta che riguarda la proprietà di AMA: continuare a dare indirizzo ad AMA di sviluppare anche la parte impiantistica, oppure ragionare in un'ottica di specializzazione di funzioni. Noi siamo pronti a farlo, se serve e ACEA, compatibilmente con le complesse procedure con le parti correlate, potrebbe impegnare capitali e competenze per rimodernare l'impiantistica esistente di AMA, contribuendo ad aumentare la capacità di trattamento".

### 2.3.7 I programmi della regione Lazio e l'attuale uscita di rifiuti da Roma Capitale

Come si è visto, il ciclo dei rifiuti a Roma è rigido e precario soprattutto perché si affida a discariche, inceneritori e impianti di compostaggio per larga parte ubicati fuori regione. Dopodiché appare evidente come esista un *vulnus* rispetto alla programmazione che non attiene solo alla Capitale ma che interessa l'intera regione Lazio. A tal proposito basta evidenziare come ancora oggi sia in vigore un Piano regionale dei rifiuti che, tra le altre cose, contempla ancora la discarica di Malagrotta. Parliamo di un testo del gennaio del 2012 dove - oltre alla presenza dell'invaso della Valle Galeria - sono previsti impianti mai utilizzati ovvero mai costruiti: il gassificatore di Malagrotta e l'inceneritore di Albano. Quindi un Piano obsoleto che non fornisce nessuna indicazione utile. Nonostante questo la Giunta Zingaretti non ha approvato un nuovo Piano ma si è limitata ad deliberare la "determinazione del fabbisogno". Bisogna segnalare, inoltre, come la legge regionale che disciplina la gestione dei rifiuti nel Lazio risale addirittura al 1998, ossia è antecedente al Testo Unico Ambientale. Uno dei problemi che, per decenni, ha riguardato Roma è stato lo smisurato ricorso alla discarica come unico metodo di gestione dei rifiuti. Tale *modus operandi*, con le dovute

proporzioni, riguarda l'intera regione Lazio. Tanto è vero che il decreto attuativo<sup>160</sup> dell'articolo 35, comma 1, del decreto legge n. 133 del 2014 (cosiddetto decreto sblocca Italia) che individua gli impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati da realizzare sul territorio nazionale riguarda anche il Lazio.

L'articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014<sup>161</sup> contiene una serie di disposizioni finalizzate alla realizzazione di un sistema per le cui finalità era prevista l'emanazione, entro il 10 febbraio 2015 (cioè entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione), di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, sentita la conferenza Stato-Regioni, avrebbe dovuto individuare gli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo di trattamento di tali rifiuti (comma 1).

Il decreto attuativo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 è stato pubblicato nella G.U. del 5 ottobre 2016. Tale decreto provvede all'individuazione, a livello nazionale:

- della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio (quantificata nella tabella A in 5,9 milioni di tonnellate annue);
- della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili autorizzati, ma non ancora in esercizio (quantificata nella tabella B in 665.650 tonnellate/anno);
- del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (quantificato nella tabella C in 1,8 milioni di tonnellate/anno).

In ragione di tale fabbisogno viene prevista la realizzazione di otto nuovi impianti di incenerimento sul territorio nazionale, collocati nelle seguenti regioni: Umbria (con una capacità di 130.000 tonnellate/anno); Marche (190.000 tonnellate/anno); Lazio (210.000 tonnellate/anno); Campania (300.000 tonnellate/anno); Abruzzo (120.000 tonnellate/anno); Sardegna (101.000 tonnellate/anno) e Sicilia (in cui sono previsti 2 impianti, con una capacità complessiva di 690.000 tonnellate/anno). Viene altresì previsto il potenziamento di 70.000 tonnellate/anno per gli impianti della regione Puglia e di 20.000 tonnellate/anno per la Sardegna.

Occorre ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 5 ottobre - 22 novembre 2016 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014 sollevate da alcune regioni.

Secondo quanto previsto nel decreto la regione Lazio dovrebbe programmare la costruzione di due nuovi inceneritori e autorizzare la messa in esercizio del gassificatore di Malagrotta.

Il presidente della regione Lazio - in occasione dello svolgimento della verifica di assoggettabilità a VAS del Programma recante l'individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché l'individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati - rispose alle richieste del Ministero dell'ambiente

<sup>160</sup> <http://www.camera.it/temiap/t/news/post-OCD15-51552>

<sup>161</sup> Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164

attraverso la deliberazione della Giunta regionale - numero 199 del 22 aprile 2016<sup>162</sup> concernente: "Determinazione del fabbisogno" documento che sostituisce il paragrafo 10.7 del vigente piano regionale dei rifiuti di cui alla deliberazione di Consiglio 18 gennaio 2012, n. 14 così come modificato dalla deliberazione di Consiglio 24 luglio 2013, n. 8<sup>163</sup>.

Il testo, sulla questione degli inceneritori riporta: "Gli impianti di termovalorizzazione al momento insufficienti, raggiungono il pareggio al nell'anno 2019 della 1° ipotesi e nell'anno 2020 della 2° ipotesi. In entrambi i casi la necessità della realizzazione di ogni ulteriore impianto, per il quale occorre un periodo tra iter amministrativo e realizzativo superiore ai 3 anni, viene annullata proprio per l'aumento della raccolta differenziata. Per questo non si prevede in alcun modo la necessità di ulteriore impianto oltre quelli già in esercizio. Sarà invece valutato l'eventuale adeguamento a carico termico degli impianti di Colferro in sede di *revamping* dei medesimi. [...] Si ricorda che nel 2017 entrerà in esercizio la terza linea di San Vittore"

Tesi confermata davanti alla Commissione da Flaminia Tosini, dirigente dell'area ciclo integrato rifiuti della regione Lazio che, durante l'audizione dell'11 luglio 2016, ha dichiarato: "L'elemento che oggi si è evidenziato e che risulta essere mancante è la disponibilità ad effettuare la termovalorizzazione dei rifiuti nel Lazio. Abbiamo tre impianti autorizzati, realizzati e in esercizio, che sono quelli di Colferro, di Lazio Ambiente e di ACEA a San Vittore. L'impianto si chiama ARIA. Questi tre impianti non sono sufficienti per la produzione di CDR del Lazio. Quindi l'ipotesi da valutare era, così come dice il Ministero, se serva un altro impianto nel Lazio oppure se non serva. L'ipotesi fatta, se lo scenario - così come è stato costruito - porta a un miglioramento della raccolta differenziata e, contemporaneamente, alla riduzione della produzione di rifiuti, è di una quantità di rifiuti da inviare alla termovalorizzazione, di qui a tre anni, che si equivale con le disponibilità degli impianti rispetto a quello che sarà il fabbisogno da bruciare. Quindi, da qui a tre anni, siamo sicuramente in carenza ma, se le prospettive vengono mantenute, tra tre anni non servirà più l'impianto. Pertanto la scelta della regione è stata di non costruire un nuovo impianto, logicamente se rispettiamo la riduzione della produzione di rifiuti e l'aumento della raccolta differenziata. Ad oggi, però, da qui a tre anni, siamo in difetto."

Nonostante i rilievi avanzati da parte della regione Lazio in fase di assoggettabilità a VAS, come si è visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 agosto 2016 prevede la realizzazione di impianti di incenerimento per una portata totale di 210.000 tonnellate/anno. Ora a distanza di oltre un anno dalla pubblicazione del decreto ministeriale, viene da chiedersi quali siano stati gli effetti derivanti dall'intervento normativo. La risposta è nessuno.

Sulla determinazione del fabbisogno della regione Lazio, infine, è importante riportare quanto detto il 2 agosto 2016, dall'allora presidente di AMA S.p.A. Daniele Fortini dinanzi alla Commissione, poiché dalle sue parole si evincono dei rilievi critici nei confronti dell'organizzazione impiantistica della regione (ancora una volta l'attenzione si appunta sui TMB):

"Con la delibera n. 199 del 22 aprile del 2016, lo scenario di riferimento della pianificazione regionale è mutato. L'impianto di gassificazione previsto ad Albano Laziale non c'è più; l'impianto di gassificazione previsto a Malagrotta non è più progettabile e realizzabile. Nel nuovo scenario di riferimento la regione Lazio assume che la crescita della raccolta differenziata, la disponibilità degli impianti di riciclaggio, soprattutto la capienza degli impianti di trattamento meccanico biologico - impianti

<sup>162</sup> [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_main/tbl\\_documenti/RIF\\_DGR\\_199\\_24\\_04\\_2016.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/RIF_DGR_199_24_04_2016.pdf)

<sup>163</sup> [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_main/tbl\\_documenti/RIF\\_DGR\\_199\\_24\\_04\\_2016\\_ALL1.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/RIF_DGR_199_24_04_2016_ALL1.pdf)

che non distruggono e non fanno sparire i rifiuti, ma impianti intermedi di trattamento – siano sufficienti a garantire la possibilità che tutti i rifiuti indifferenziati generati nella regione Lazio – dunque, anche nella Capitale d'Italia – possano trovare soddisfazione di adeguato trattamento in queste apparecchiature. Dice anche, la regione Lazio, che le linee di incenerimento installate a Colleferro e a San Vittore saranno sufficienti, nella previsione, appunto, di una diminuzione dei rifiuti indifferenziati, ovviamente incoraggiata da una crescita delle raccolte differenziate, e che quindi di nuove linee di termovalorizzazione non ve n'è bisogno nella regione Lazio. Credo che queste previsioni siano condivisibili, laddove però si abbia presente che la stessa presenza degli impianti di trattamento meccanico biologico condiziona la identità del ciclo integrato dei rifiuti della Capitale e del Lazio. Vale a dire, gli impianti di trattamento meccanico biologico sono impianti che generano rifiuti da rifiuti: non sono impianti che fanno uscire dalle lavorazioni e dai trattamenti prodotti, sottoprodotti o materie seconde. Entrano rifiuti con codice CER 200301 e ne escono rifiuti che possono essere 191211 (combustibili), 191212 (speciali), 190503 (frazione organica stabilizzata per copertura delle discariche), 190301 (frazione organica stabilizzata da smaltire in discarica) ed altri codici. Sono impianti di trattamento meccanico biologico: separano la parte combustibile dei rifiuti da quella più umida e generano scarti che dovranno successivamente essere trattati o smaltiti. La presenza di impianti di trattamento meccanico biologico, dunque, obbliga ad avere in uscita, per garantire che il ciclo sia integrato, inceneritori e discariche, inevitabilmente. Se restano gli impianti TMB come oggi sono configurati e previsti nella pianificazione regionale, così come accade in qualunque altra parte del mondo, si avrà bisogno di discariche e di inceneritori. Se è vero che le linee di incenerimento di San Vittore e Colleferro potranno essere in progressione capienti per assicurare che il combustibile derivato dai rifiuti trovi un'allocazione intelligente, cioè con recupero di energia, è anche vero che la frazione organica stabilizzata che viene generata da quegli impianti avrà comunque bisogno di essere allocata in impianti di nuovo trattamento, ovvero in discarica. C'è un punto, qui, che vale la pena ricordare. Mentre l'impianto di San Vittore è un impianto ammodernato e che avrà, entro la fine di quest'anno, una terza linea in esercizio, l'impianto di Colleferro è un rottame: non riesce a marciare le ore previste dal tabellare di funzionamento ed è un impianto che si rompe spesso, insomma, è un impianto vecchio. È un impianto gestito addirittura da due società, che dentro lo stesso impianto gestiscono in modo diverso: l'una gestisce una linea di caricamento, di incenerimento e di generazione di energia, l'altra gestisce addirittura l'altra linea. È un impianto che ha bisogno di un *revamping* importante ed è assolutamente ragionevole immaginare che quel *revamping* possa essere realizzato anche ampliando l'efficienza termica di quell'impianto, proprio al fine di dare soddisfazione a un ciclo, per questa parte almeno, integrato dei rifiuti, in cui tutti i rifiuti prodotti dai TMB possano trovare utile sfogo in questi impianti con l'utilità di generare energia."

Gli effetti dell'articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014 riguardano anche Roma. Infatti al comma 6 del citato articolo viene disposta l'assenza di vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico. Presupposto fondamentale all'applicazione delle disposizioni contenuto nell'articolo 35 (ed in particolare, lo sfruttamento di tutta la capacità di trattamento nazionale ai fini della gestione dei rifiuti urbani) è l'assenza dei vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico. Tale requisito viene chiarito all'interno del comma 6 esplicitando quanto previsto in tal senso all'interno del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I rifiuti urbani non trattati potranno, pertanto, varcare i confini regionali senza bisogno di accordi territoriali ove siano destinati ad un impianto di

incenerimento classificato quale impianto di recupero energetico di cui al punto R1, allegato C, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Tale assenza di vincoli di bacino non poteva che favorire, almeno sulla carta, il ciclo dei rifiuti a Roma, poiché – come ampiamente riportato – uno dei gravi problemi della Capitale consiste proprio nell'eccessiva dipendenza dai quattro attuali impianti di trattamento meccanico biologico.

Tale occasione non era sfuggita alla *governance* di AMA; Daniele Fortini, allora presidente di AMA S.p.A., il 2 agosto 2016 durante un'audizione in Commissione, sull'argomento aveva affermato:

“Poiché questa situazione [la crisi dei rifiuti] si produce ogni anno, nell'estate del 2015, proprio durante una di queste criticità, abbiamo deciso di bandire una gara europea per collocare sul mercato rifiuti freschi, ossia il tal quale indifferenziato dei cassonetti svuotati o dei bidoncini della differenziata domestica svuotati, per ottenere un risultato: collocare per quattro anni sul mercato europeo un quantitativo importante di rifiuti urbani, cioè 660.000 tonnellate all'anno per quattro anni, in modo da poter chiudere prima di tutto l'impianto del Salario e poi anche quello di Rocca Cencia (impianti TMB) e sostituirli con gli ecodistretti [...] Abbiamo quindi bandito, nell'estate del 2015, una gara europea per 660.000 tonnellate all'anno di rifiuti urbani residui. Abbiamo intrapreso un *roadshow* sia verso Utilitalia, sia verso Confindustria per invitare le imprese pubbliche e private a partecipare a questa gara. Premetto che, dalle ricognizioni del Ministero dell'ambiente, vi era capienza per centinaia di migliaia di tonnellate negli impianti italiani e che, nel contempo, grazie all'articolo 35 dello Sblocca Italia, sarebbe stato possibile portare in impianti capienti (R1 della formula europea, ossia recupero di energia con alto tasso di efficienza) rifiuti tal quali. Abbiamo bandito la gara con un contratto valido quattro anni, per 366 milioni di euro complessivi. Superata l'estate del 2015 il bando è stato pubblicato. Abbiamo avuto una sola offerta di un contratto, quello che abbiamo proposto al mercato a consumo. Non abbiamo detto al mercato che avremmo certamente fornito determinati quantitativi di rifiuti e di farci il prezzo, ma abbiamo detto che, ogni qualvolta avessimo avuto necessità di usare il quantitativo messo a disposizione, lo avremmo fatto per nostre esigenze, secondo nostri programmi e alle nostre condizioni. Arriva una sola offerta. È quella del raggruppamento Enki di Leutesdorf, che mette a disposizione impianti di recupero di energia R1, i più moderni che possano esistere oggi in Europa. Enki ci offre un contratto di quattro anni – contratto, ripeto, a consumo – per 160.000 tonnellate all'anno, vale a dire 500 tonnellate al giorno, al prezzo di 138,5 euro a tonnellata. Si tratta di rifiuti trasportabili via treno con caricamento a Roma e svuotamento negli impianti di recupero di energia. Il mese successivo all'aggiudicazione della gara, cosa che era prevista nel bando europeo, Enki formula una proposta migliorativa e ci offre 240.000 tonnellate all'anno al prezzo di 136 euro la tonnellata. I rifiuti che oggi AMA consegna agli impianti TMB del gruppo Co.La.Ri li paghiamo 143 euro a tonnellata, per effetto di una tariffa regionale, giustamente stabilita dalla regione, come soggetto terzo indipendente rispetto ai soggetti di mercato. AMA è obbligata a portare i rifiuti ai TMB di Malagrotta e Co.La.Ri è obbligato a prenderli. Giustamente, la regione regola gli obblighi tra soggetti che essa ha indicato come vincolati all'uso degli impianti esistenti e, dunque, fissa il prezzo: 143 paghiamo sotto casa e 136 pagheremo, nel caso di accettazione dell'offerta migliorativa per come ci è arrivata da Enki. Enki presenta la richiesta di notifica nel processo di trasferimento transfrontaliero di questi rifiuti.”

L'audit, su questa gara rivolta evidentemente anche alle imprese italiane, ha precisato: “Mi preme sottolineare una questione. Alla gara europea, poi aggiudicata a Enki, le imprese italiane non hanno partecipato; non hanno partecipato non perché non

avessero capacità nei propri impianti e neanche perché il prezzo posto a base di gara fosse per loro insostenibile. Le imprese italiane non partecipano perché temono che nei loro territori l'arrivo dei rifiuti dalla Capitale possa generare manifestazioni, contestazioni e proteste tali da poter pregiudicare anche il funzionamento degli impianti per le loro necessità. La gara viene ribandita per i quantitativi che non sono stati attribuiti, ossia circa 440.000 tonnellate. Vengono fatti 15 lotti più piccoli per spaccettare le 440.000 tonnellate e, quindi, consentire anche a impianti più piccoli di partecipare. Il prezzo a base d'asta viene abbassato a quello espunto con la gara precedente. La gara va deserta."

In realtà questa gara europea aveva un ulteriore obiettivo: è Alessandro Filippi, ex direttore generale di AMA S.p.A., audito il 26 ottobre 2016, che lo svela:

"C'è poi un tema di copertura delle esigenze di trattamento di quei flussi indifferenziati che residuano dalla crescita di raccolta differenziata. Su questo ricordo - se n'è parlato molto - che gli effetti non si sono ancora espletati, ma noi creiamo le condizioni attraverso una procedura di evidenza pubblica per garantire la copertura di flussi di indifferenziato, utilizzando l'articolo 35 dello Sblocca Italia, che consente di trattare direttamente l'indifferenziato. Questa è la gara che porterà poi all'aggiudicazione di un quantitativo di 163.000 tonnellate, comunque considerevole all'interno dell'economia complessiva dei flussi di rifiuti da gestire, che poi porta all'aggiudicazione alla Enki, cioè quella che se attivata consente di avere un percorso di autonomia. Queste attività sull'indifferenziato avevano anche un obiettivo, cioè, via via, quello di emanciparsi da una dipendenza, che è quella che più ci preoccupa anche per l'organizzazione dell'affidamento al tritovaglio di Rocca Cencia. Ciò ci preoccupa perché, sulla base delle analisi svolte (su questo si sono presentate le dovute comunicazioni agli organi competenti), non ci convincevano le modalità dell'affidamento, né dell'imposto economico. Soprattutto, ciò rappresentava un elemento di dipendenza che andava superato. Su questo, quindi, lavoriamo fino a portare, nel febbraio 2016, ad azzerare il trito vaglio Co.La.Ri, sempre nella logica di rendere l'azienda autonoma e indipendente da soggetti terzi, compito che giudico primario da parte dell'amministratore di una società pubblica."

In parole povere 127.000 tonnellate/anno di rifiuti "tal quale" - per il trattamento, recupero e smaltimento - vengono affidati alla vincitrice del bando promosso nel 2015 dall'AMA ossia al raggruppamento Enki-Mag-Cite-Sangalli. Su questo bando Co.La.Ri aveva proposto ricorso al TAR del Lazio. Il Consorzio contestava sia l'esclusione dal bando di gara che la violazione del principio di prossimità. Il ricorso è stato respinto, e sulla questione relativa al principio di prossimità il TAR del Lazio, tra le altre cose, si è così espresso (nella sentenza 00011/2016 del 4 gennaio 2016: "le indicazioni quantitative contenute nel citato bando hanno un valore orientativo e non impegnano effettivamente l'amministrazione, essendo sostanzialmente volte a determinare una sorta di 'prezziario' del conferimento futuro, con ogni facoltà di recedere, revocare o non stipulare gli accordi per AMA spa, è evidente che i quantitativi di rifiuti effettivamente conferibili in impianti di recupero energetico a favore degli operatori selezionati dall'accordo quadro dipenderanno in concreto anche dalle risultanze della capacità effettiva di smaltimento degli impianti di prossimità in esercizio sulla base della programmazione regionale; e dalle scelte di politica di organizzazione del servizio in attuazione delle regole di priorità tra i diversi metodi e presupposti di trattamento prescritti nell'articolo 179 del decreto legislativo n. 152 del 2006". Il principio di prossimità e quello di autosufficienza obbligano alla programmazione e realizzazione di un sistema ed una rete di trattamento dei rifiuti che assicuri la massima vicinanza possibile tra luogo di ricezione del rifiuto e luogo di produzione, ed al conferimento e

trattamento dei rifiuti con priorità negli impianti locali; ma nelle more dell'attuazione della rete e del suo funzionamento ottimale, il principio di efficienza comporta che 'gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita' potranno giustificare il conferimento in ambito extraregionale alle condizioni ed ai limiti che sono specificati dall'attuazione dell'articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014."

Dunque, secondo il giudice amministrativo, non pare revocabile in dubbio che l'articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014 consenta, senza violazione dei principi di prossimità e autosufficienza, il conferimento di rifiuti in impianti di recupero energetico situati in regioni diverse da quelle dove i rifiuti sono stati prodotti, anche se alle condizioni descritte, allo scopo di valorizzare in termini di efficienza l'utilizzo di tale metodologia di trattamento, considerata maggiormente efficace ed efficiente di altri metodi; e che il legislatore abbia subordinato tale possibilità, a protezione anche dei rischi per l'ambiente che sono immanenti al trasporto su lungo tragitto dei rifiuti, ad una serie di misure attuative, che sono quelle ampiamente sancite nella disposizione in esame.

Su questa vicenda Candido Saioni, presidente del consorzio Co.La.Ri, davanti alla Commissione, il 12 dicembre 2016, ha dichiarato: "Quanto all'indifferenziata, mi devo tacere. L'indifferenziata, secondo la normativa europea, deve essere conferita rispettando i principi di prossimità e autosufficienza, che sono principi fondamentali. L'AMA ha bandito nel 2014 una gara, esplicitamente facendo riferimento all'articolo 35, che voi conoscete benissimo, che ha come scopo di rafforzare il sistema di recupero energetico dei rifiuti in nazionale, ripeto nazionale: ma mi dite come si fa ad aggiudicare a una società che esporta questi rifiuti in Austria!? Non solo si viola... Glielo dico io. È stata aggiudicata alla società Enki. L'indifferenziato deve essere conferito in impianti regionali, ma al massimo nazionali, a meno che non ci siano accordi [...] Qui accordi regionali non ce ne sono stati. Qui si sta parlando - non lo conosciamo, non lo vogliamo dire - di un'aggiudicazione fatta in esecuzione di una norma che prevede il potenziamento del sistema di valorizzazione energetica dei rifiuti nazionali, e questi rifiuti si portano in Austria, dove non solo è illegittima l'aggiudicazione, perché è stata fatta con un titolo di legge che non applicate, ma in questo modo non vengono rispettati i principi assolutamente fondamentali della prossimità. Quanto CO2 si produce con i camion per andare in giro... Abbiamo scritto anche al commissario europeo, che ha detto che vigileranno."

Infatti più che a problematiche riferibili al diritto interno ovvero nazionale, l'esportazione dei rifiuti tal quale al di fuori del territorio regionale, potrebbe avere conseguenze a livello di diritto comunitario, soprattutto perché mentre si delineava la gara, sull'Italia pendeva una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea datata ottobre 2014 in merito all'ormai famosa procedura di infrazione 2011/4021. La condanna non riguardava solo il mancato trattamento dei rifiuti da destinare a discarica ma atteneva anche alla mancata creazione, nella regione Lazio, di una rete integrata ed adeguata di impianti di gestione dei rifiuti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Quindi il bisogno di fare una gara per portare i rifiuti tal quale fuori regione potrebbe dare ulteriori argomenti alla Commissione europea, con il rischio di un nuovo deferimento alla Corte ed in caso di nuova condanna al pagamento di ingenti sanzioni.

Tale timore è stato avanzato anche da Flaminia Tosini, Dirigente dell'area ciclo integrato rifiuti della regione Lazio, che durante l'audizione davanti alla Commissione dell'11 luglio 2016, ha dichiarato: "Per chiudere l'argomento di Roma, c'è stato il problema dei transfrontalieri. C'è la richiesta, che è stata presentata da parte di Enki - non l'ha presentata l'AMA - per il transfrontaliero fuori Stato. Il transfrontaliero è una

delle possibilità. C'è un regolamento che prevede espressamente questo tipo di possibilità. Il CDR non è in lista verde e quindi è un rifiuto per il quale va fatta una procedura di notifica. La procedura di notifica prevede una serie di elementi e di valutazioni. Il fatto di esportare rifiuti urbani indifferenziati è uno degli elementi di attenzione e di possibilità di diniego di ciò. Poiché siamo in procedura di infrazione, è evidente che se c'è necessità di trattare fuori, significa che non siamo sufficienti. C'è stata una valutazione importante in questo senso da parte dell'ufficio e c'è stata un'interlocuzione con AMA. Al di là di quello che è uscito, in realtà AMA ha chiarito che questo transfrontaliero veniva lasciato come ipotesi residua in caso di difficoltà o di altre situazioni, non come metodo sistematico e strutturale al sistema. I documenti di notifica sono stati consegnati al notificatore già il 19 maggio 2016. Ad oggi sono passati più di due mesi ma non sono ancora arrivati i documenti consegnati. L'ufficio non ha da svolgere nulla, ma siamo in attesa della consegna dei documenti, se questa avverrà." Sull'argomento Daniele Fortini, il 2 agosto 2016, dichiarava:

"La regione obietta e osserva alcuni aspetti che attengono soprattutto alla procedura di infrazione europea che è in corso (perché è del tutto ovvio che non si possa affermare di essere in regola nel momento in cui si mandano fuori rifiuti tal quali in un Paese diverso dal proprio) e, dunque, interpella il Ministero dell'ambiente. Il Ministero dell'ambiente risponde. La regione si dispone favorevolmente alla possibilità che questi rifiuti possano uscire, nel momento in cui, ovviamente, immagino vi sarà un confronto con il Ministero dell'ambiente e con l'Unione europea. Trattasi di un intervento non strutturale, così come non lo è stato l'evacuazione dei rifiuti da Napoli quando, durante l'emergenza della Lombardia nel 1992, i rifiuti si sono portati in Svizzera, o così come in altre realtà del nostro Paese o anche europee di volta in volta accade. Come sapete, da cinque anni gli inglesi portano fuori dalla Gran Bretagna 8 milioni di tonnellate all'anno, garantendo a tutti i Paesi rivieraschi del Mare del Nord l'alimentazione di formidabili apparecchiature di termovalorizzazione. L'ultimo nato è l'impianto di Copenaghen, che confida sui conferimenti dalla Gran Bretagna ancora per qualche tempo, in modo da poter ammortizzare i propri investimenti."

La Commissione su questo argomento ha svolto un approfondimento, convocando in audizione, il 7 novembre 2016, Francesco Fallica, procuratore della società Enki, il quale in merito alla composizione dell'ATI ha dichiarato:

"Abbiamo partecipato a questa gara in associazione temporanea di impresa con altre tre società, di cui due italiane, che sono una società di Monza, l'impresa Sangalli, e un consorzio di trasportatori campano, che già si occupa di questo tipo di servizi per le società provinciali della regione Campania, il Consorzio CITE, e poi con una società tedesca che si chiama Mag, che ha sede a Leutesdorf, vicino Bonn, la quale detiene rapporti con buona parte di società di gestione di inceneritori sia in Germania che in Austria che nel nord Europa. A parte l'impresa Sangalli che è stata aggiunta qui su Roma perché la dimensione era tale che volevamo avere più garanzie, questa è la squadra con cui di solito cooperiamo sulle gare per la regione Campania per fare lo stesso tipo di lavoro."

Lo stesso audito è intervenuto sulla questione Co.La.Ri, dichiarando: "All'apertura delle buste era presente un nostro amministratore, che ha fatto presente alla Commissione che la cordata concorrente Co.La.Ri-Giovi non aveva alcun requisito richiesto dal bando, pertanto era una busta da escludere: non aveva presentato la fidejussione richiesta, aveva sbagliato la forma di associazione, perché aveva messo come mandataria la società con meno percentuale dell'ATI, non aveva la titolarità dell'impianto di recupero energetico, cosa richiesta dal bando, e per ultimo non aveva