



#ZozzaRoma

LA GESTIONE DEI RIFIUTI NELLA CAPITALE

di Tobia Zevi

Osservatorio Roma! Puoi dirlo forte

SINTESI:

(in appendice al testo le proposte operative)

- ✓ **Roma è la metropoli europea che ha rimandato per più tempo il passaggio a una dimensione industriale del trattamento rifiuti;**

- ✓ **la debolezza della politica non ha generato scelte veloci e decisive, mentre la Giunta Raggi si è caratterizzata per un immobilismo sospetto (si voleva far fallire l'Azienda?);**

- ✓ **va fatta una “operazione verità”, per raccontare ai romani ritardi, progetti, tempi di realizzazione.**

Questo testo è frutto di un lavoro di gruppo e di una serie di interviste svolte con esperti del settore: ringrazio quindi per il coordinamento il professor Mattia Diletti, per i suggerimenti Mario Castagna e Sarah Gainsforth, nonché il professor Francesco Gastaldi, oltre ad altre fonti che preferiscono non essere menzionate.

Devo molte delle mie conoscenze in materia di rifiuti alla lettura dei testi dell'ingegner Francesco Sicilia e alle conversazioni tecniche svolte con lui in questi anni.

Resta inteso che tutti gli eventuali errori sono mia responsabilità esclusiva. Le figure e i grafici presenti nel testo non sono elaborazioni originali.

1. ROMA. UN RITARDO DI TRENT'ANNI

Sulla gestione dei rifiuti a Roma negli ultimi anni si è detto e scritto molto, nella cronaca locale e nazionale. Tre gli elementi da mettere in evidenza in premessa. **Il primo è l'emergenza rifiuti come principale fatto mediatico cittadino del decennio** (per quantità e continuità della presenza sui media) - assai più di Mafia Capitale - con i maiali fotografati tra i cassonetti, le immagini raccapriccianti della "più grande discarica d'Europa", i blitz negli impianti sovraccarichi, sottoutilizzati, contestati. Un problema di efficacia, quindi, legato alla programmazione e realizzazione degli impianti e allo sviluppo di un servizio all'altezza delle sfide della città.

Il secondo elemento di cui si trova ampia eco nei mezzi di comunicazione è quello della situazione economica e patrimoniale di AMA, la società di gestione *in house* di Roma Capitale, e dei costi per l'ente locale più importante d'Italia: per l'anno 2016, i bilanci di Roma Capitale indicavano 854 milioni di euro quale totale degli oneri derivanti da AMA per l'Amministrazione. Si tratta di circa la metà di tutti gli oneri legati alle società partecipate di Roma Capitale, circa un decimo del totale registrato in tutti i comuni italiani.

Il terzo elemento è quello del "balletto delle nomine", ma anche delle dimissioni, delle crisi, delle indagini e degli arresti, che non solo negli anni della giunta pentastellata ma anche nei precedenti hanno investito assessori, amministratori delegati, direttori, consulenti di AMA e del Comune. A testimonianza di una struttura di *governance* instabile, preda di interessi e reticoli ad essa esterni, poco istituzionalizzata e certamente assai conflittuale.

Emergenza ambientale e industriale, emergenza economico-contabile, emergenza politico-istituzionale: tre fronti che in questo contributo si mira a legare in un'unica lettura dei fatti principali e delle dinamiche di governo che fanno capo a una **"governance casuale" del settore dei rifiuti**. Purtroppo, si conferma un presupposto di eccezionalità del caso romano. Infatti, si può parlare di una policy dei rifiuti solidi urbani in Italia a partire all'incirca dalla **fine degli anni Novanta, quando con il decreto 22/97** si recepiscono le direttive europee sui rifiuti e la n. 689 sui rifiuti e sugli imballaggi). Prima di allora, la "nettezza urbana" era stata sostanzialmente un fatto di igiene pubblica; successivamente, nel più ampio settore dei servizi pubblici locali si sono delineate un'industria, una normativa e una policy che fanno dei rifiuti una questione ambientale, economica, industriale, istituzionale e politica. **Dei rifiuti si governa la raccolta, il trasporto, ogni "passaggio di mano", e le diverse modalità di trattamento; se ne governa il valore economico come driver di occupazione e crescita economica.**

In linea con iniziative analoghe in altri settori di servizi pubblici (acqua, trasporti, energia), dalla fine degli anni Novanta si disegna un sistema articolato in vista di **obiettivi di industrializzazione, razionalizzazione,**

autonomia della gestione dalla politica e sostenibilità economica. Al raggiungimento di questi obiettivi è orientata l'introduzione di dispositivi come l'intercomunalità della regolazione e della gestione (gli ATO – Ambiti Territoriali Ottimali), nuovi sistemi tariffari, incentivi ad affidare la gestione a terzi tramite gara (l'eventualità di un obbligo è stata impedita dal referendum del 2011).

Lungo la dimensione centro-periferia, importanti poteri sono attribuiti a tutti i livelli di governo dal d.lgs. 152/06 (il c.d. “Testo Unico Ambientale”, la cui parte IV, recentemente modificata per effetto del recepimento a settembre 2020 delle direttive europee del c.d. “Pacchetto economia circolare, riguarda la gestione dei rifiuti):

- **allo Stato** (art. 195) sono riservate competenze che definiscono un perimetro di legislazione generale e regolazione ma anche di elaborazione di linee guida, definizione di fabbisogni e standard, predisposizione di schemi e piani tipo, oltre a competenze incisive nell'individuazione di infrastrutture e impianti di interesse nazionale, nella fissazione e raggiungimento degli obiettivi nazionali, ecc.;
- **alle Regioni**, coadiuvate dalle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (artt. 196 e 199), spettano altri poteri legislativi **nonché competenze in tema di pianificazione e programmazione dei servizi e soprattutto degli impianti** (in particolare la predisposizione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti), poteri di autorizzazione, oltre al potere, a suo modo “costituente”, di definire struttura e confini degli ATO, originariamente costituiti come forma associativa dei comuni, poi più volte riformati e differenziati in base a leggi regionali;
- **ai Comuni** (art. 198) restano invece competenze regolamentari in ordine alla tutela igienico-sanitaria e alle modalità di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- **alle Province** (art. 197), poi alle Città Metropolitane sono stati attribuiti compiti diversificati nel tempo e da una regione all'altra, in linea con la tormentata storia della loro conservazione, riforma, abolizione, ma anche in concomitanza con alterne vicende di *spending review* e abolizione di “enti inutili” (compresi gli stessi ATO!): originariamente titolari di compiti di controllo, a partire dal 2010 hanno in alcune Regioni assunto i poteri degli ATO come enti di governo del servizio.

In un quadro di enorme incertezza normativa, scarso consenso politico, e assenza di un panorama imprenditoriale all'altezza della sfida, il settore si è caratterizzato per una continuata presenza di aree grigie, ibridi istituzionali, segmentazione della filiera: se da un lato sono aumentati i soggetti privati coinvolti, dall'altro questo è avvenuto quasi esclusivamente nel settore degli impianti di nuova generazione, della raccolta differenziata e del riciclo, mentre i servizi più tradizionali (spazzamento, smaltimento e quindi gestione discariche) hanno vissuto cambiamenti meno radicali.

La vicenda romana va quindi letta (anche) nel quadro della *policy* nazionale dei rifiuti, che ha intrapreso da oltre venti anni una strada di “efficientamento” e semplificazione di dubbio successo, ampiamente

dipendente da strategie e dinamiche locali sebbene diretta da norme, dibattiti e conflitti politici nazionali; sul piano locale hanno contato ovunque la presenza di imprese “storiche” di servizio pubblico, la loro integrazione o mancata integrazione energia-rifiuti, il loro rapporto con la politica, da un lato; e dall’altro la capacità di governare reti inter-istituzionali tra i comuni e tra questi e gli enti sovraordinati, la presenza di un partito che facesse da collante, la consuetudine alla collaborazione, gli equilibri di potere tra livelli di governo. Ma su Roma, ha pesato, per troppo tempo, la scelta del rimandare: grazie alla “grande buca” (Malagrotta). **Roma, in sostanza, è in ritardo di 25 anni rispetto all’avvio del processo generato con il recepimento delle Direttive europee negli anni Novanta.**

2. LA CHIUSURA DI MALAGROTTA. IL DAY AFTER

GIUNTA MARINO. Nell’ultimo decennio, la vicenda romana ha una data d’inizio ben riconoscibile, **il 30 settembre 2013**. La discarica di **Malagrotta** - che insiste all’interno della riserva naturale del litorale Romano, ed è di proprietà della Co.la.ri (Consorzio Lazio Rifiuti, di proprietà di Manlio Cerroni) - chiude dopo che, nel 2007, l’Unione Europea aveva vietato il conferimento in discarica dei rifiuti non trattati¹.

Come ha affrontato questo passaggio epocale la Giunta guidata da Ignazio Marino? Con una strategia ambiziosa, mai portata a compimento; **un aumento del 40% dell’indifferenziata in 5 anni, che avrebbe dovuto raggiungere il 70%** del totale nel 2018. Nel 2015 la Giunta decade, ma è lecito considerare l’opzione **un’utopia fin dal principio**: dal 2013 al 2015 l’aumento è stato del 10%. La raccolta differenziata è arrivata al 41% nel 2015, ed è lecito dubitare della riuscita del piano nei tempi stabiliti. Il piano, inoltre, aveva una ricaduta sulla programmazione industriale dell’impiantistica, e in particolare su quella degli impianti per il trattamento dell’indifferenziata (non solo delle differenziata avviabile a processi di trattamento), poiché essi non erano previsti: un vulnus evidenziato dalla ASPL - Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma - che affermava, nel Rapporto 2015, che **“resta però imprecisata l’importante questione della realizzazione di una discarica di servizio per Roma”**.

Il **secondo asse** della programmazione della Giunta Marino riguardava la realizzazione di **4 impianti di trattamento industriale dei rifiuti (ecodistretti)**, che avrebbero trasformato in valore economico i rifiuti trattati (con conseguente impatto sulle tariffe comunali) e reso più semplice la chiusura del ciclo dei rifiuti all’interno del Comune di Roma (Londra lo fa per il 98%; Parigi il 95%; Madrid, Berlino e Vienna sono al 100%; Roma al di sotto del 15%). **Emersero però 2 criticità**: la difficoltà di individuare siti senza che si entrasse in **dinamiche “Nimby”** (es. l’ampliamento del **TMB di Rocca Cencia**, da sempre cavallo di battaglia elettorale dei 5 Stelle, contrarissimi all’impianto e tanto più al suo allargamento: nel maggio 2018 la Regione ha bocciato definitivamente il progetto). Nessun documento ufficiale specifica una proposta di

¹ Quanto segue rielabora - parzialmente - i dati dell’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici, i rapporti di Legambiente sul ciclo dei rifiuti, l’inchiesta giornalistica di Valigia Blu sul ciclo dei rifiuti.

collocazione per gli altri tre siti; nel complesso erano previsti 300 milioni di investimento; la **difficoltà di adeguare una società come AMA** alle necessità manageriali della “svolta industriale” (il primo dialogo pubblico fra ACEA e AMA sulla convergenza industriale dei due player romani risale al 2014; il tema era reso esplicito nel piano industriale AMA 2015-2019).

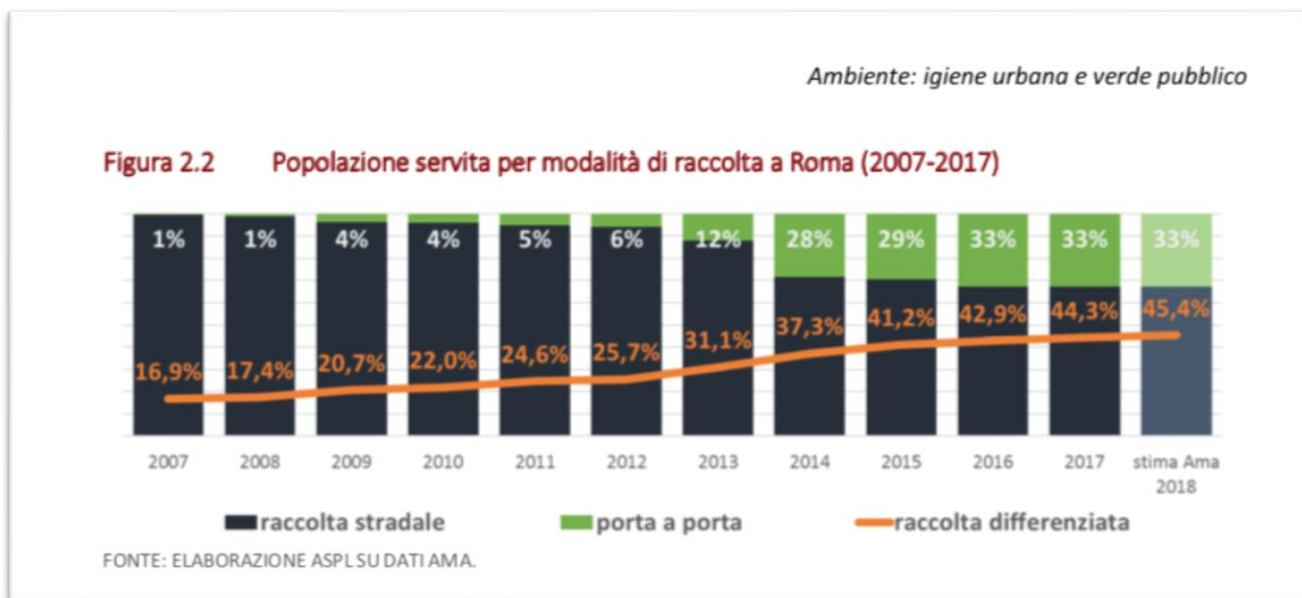


Figura 1 | Relazione annuale 2018 sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta di A.Co.S Roma Capitale
www.agenzia.roma.it/it-schede-19-relazione_annuale_2018

GIUNTA RAGGI. La prima fase è quella legata alla Assessora Montanari, che si conclude con le sue dimissioni nel febbraio del 2019. La Giunta Raggi si insedia nel 2016, e in omaggio alle promesse elettorali **elimina il piano sugli ecodistretti**. L'unica ipotesi di lavoro - il piano industriale del maggio 2017 - **ne prevede in realtà 3, per un investimento di 111 milioni**, a partire dalla riconversione dei due TMB della città. Uno dei due (Nuovo Salario) è ora sotto sequestro a causa di un incendio, a seguito del quale la Sindaca si è impegnata a promuovere un ulteriore tipo di progetto, ovvero la costruzione di un “Repair Caffé”, attorno al quale nacque una polemica mediatica sulla sua origine (era una tesi di laurea del 2006, opera di un ingegnere AMA). Il progetto sugli ecodistretti non è stato mai discusso nell’Aula del Consiglio comunale e mai reso pubblico, se non per un’ingiunzione di accesso agli atti operata da due consiglieri comunali. **Nell’aprile del 2017** la Giunta aveva però presentato un “Piano operativo per la riduzione e la gestione dei materiali post-consumo di Roma Capitale”, redatto dall’Assessora Pinuccia Montanari (dimessasi nel maggio 2019, dopo aver accusato la Giunta di essere governata da una “lobby opaca”). Un piano basato su azioni e progetti mai implementati che puntavano soprattutto a **ridurre la produzione di rifiuti** (promozione dell’acqua del rubinetto, vendita di pannolini riutilizzabili per neonati, utilizzo di stoviglie di ceramica nelle mense scolastiche...) e trasformare i **centri di raccolta e riuso** (nuove isole ecologiche di Municipio, compostiere di comunità, sviluppo di “Centri per il riuso creativo”...), con un’idea di

tariffazione basata sul **principio “meno rifiuti produci, meno paghi”**. Va però messo in evidenza che **non è mai stata avviata una fase di implementazione**, tranne due impianti di compostaggio che vengono inizialmente bocciati dagli uffici comunali competenti (sono irrealizzabili a causa dei vincoli paesaggistici relativi alle aree di pertinenza). **Nel periodo 2016-2019, non vi è stato alcun avanzamento** rispetto alla Giunta Marino: nessun impianto progettato (a parte i due appena citati), nessun aumento della raccolta differenziata, aumento del 3% della produzione di rifiuti cittadina. A gennaio 2019, un mese prima che si dimettessero le dirigenze, Ama aveva annunciato le linee guida del nuovo piano industriale 2019-2023, che avrebbero dovuto portarla (di nuovo... sic) a divenire “*player di riferimento della circular economy, digital transformation, cost saving*”.

Almeno l'ultimo piano modificava, allineandoli con la realtà, gli obiettivi per la differenziata: non più al 65% ma 50% per il 2019, al 55%, contro il 67% iniziale per il 2020. Il principio cardine del nuovo piano industriale era l'autosufficienza impiantistica, in ottica *circular*. In pratica, ci sono voluti tre anni per arrivare alla stessa conclusione da cui era partita la programmazione della Giunta Marino. Nelle linee guida veniva annunciato l'obiettivo di **13 nuovi impianti**: 3 impianti per il trattamento degli scarti organici, 3 per il trattamento di plastica e metalli, 2 fabbriche dei materiali in sostituzione dei TMB, 4 per materiali specifici e 1 per la vetrificazione degli scarti di trattamento.

Nel frattempo, vi è stato una **riduzione permanente del finanziamento dello spazzamento**, che ha origine già nel **2012**: in previsione di un aumento della differenziata, programmato anche negli anni della Giunta Alemanno, esso era stato **diminuito del 26%** (45 milioni), investiti nella raccolta differenziata. L'aumento di questa ultima avrebbe generato la diminuzione dei costi della indifferenziata, liberando risorse da mettere a disposizione di un rifinanziamento dello spazzamento. Nel frattempo, l'espansione di un'economia cittadina del riciclo avrebbe permesso anche la riduzione dei costi della differenziata: **in assenza degli impianti necessari alla chiusura del ciclo dei rifiuti**, l'unico effetto è stato quello del peggioramento del servizio su strada e del mantenimento di tariffe molto alte.

La proposta dell'ex AD Lorenzo Bagnacani, però, è stata accompagnato dal primo, vero, **bagno di realtà** del decennio, dopo che lo stesso Bagnacani affermava alla stampa che “anche se arrivassimo al 70% di raccolta differenziata, resta comunque un 30% di indifferenziato da gestire, e per questo servono impianti di smaltimento”. Il che significa la costruzione di una **discarica di servizio** - individuata a inizio gennaio nell'**area di Monte Carnevale**, dove però si sono subito generate proteste, visto che il sito è a meno di 10 chilometri dalla vecchia discarica di Malagrotta, sempre nella Valle Galeria: a partire dal Presidente della Commissione Parlamentare Ecomafie, il Deputato del Movimento 5 Stelle Stefano Vignaroli, si è sostanzialmente riattivata la rete di gruppi che si è battuta per la chiusura di Malagrotta e contro la costruzione di un **termovalorizzatore**.

La recentissima bocciatura del piano AMA da parte dell'assessora Katia Ziantoni è solo l'ultima tappa dell'ennesima farsa (termini del contendere: la chiusura di Rocca Cencia e la raccolta porta a porta, sulla quale AMA sta andando in difficoltà, soprattutto dopo la crisi sanitaria del caso Colli Aniene).

3. SPAZZATOUR E TARIFFE (OVERO: LA "SÒLA" DELLO SPAZZATOUR)

Vi è poi la questione dell'aumento dei costi generali, su cui pesa gravemente il conferimento dei rifiuti romani in sedi extraurbane (la mappa dei conferimenti è stata ricostruita da Legambiente nella grafica qui di seguito). Già nel 2015 i rifiuti romani erano diretti a 43 siti differenti (ora dovrebbero essere 34), grazie a 163 tir che uscivano da Roma ogni giorno, dato che mostra la fragilità del sistema: basta un blocco autostradale - o industriale, lontano da Roma - a ingolfare la macchina dei conferimenti).

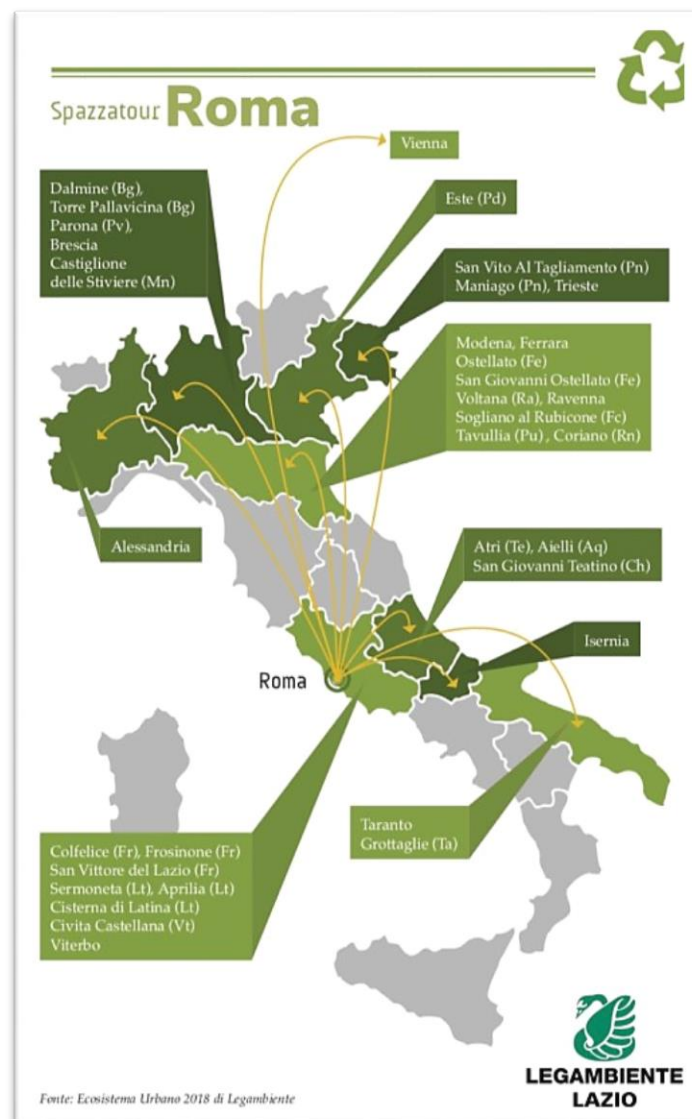


Figura 2 | Ecosistema urbano di Legambiente (2018) - www.legambientelazio.it/ecosistema-urbano-2018/

Ad **aumentare** le spese di AMA, dal 2012, sono anche i **costi che non sono connessi alla raccolta dei rifiuti**, che sono cresciuti del 58%, con una scarsa tracciabilità delle ragioni all'interno del Piano finanziario. **Vi è, infatti, una grave questione relativa alla trasparenza dei bilanci, in primo luogo rispetto a quanto accantonato in vista di investimenti industriali mai effettuati** (ma qui si tratta di una supposizione, in assenza di documenti contabili pubblici che abbiano un buon grado di specificazione: sui bilanci dell'AMA sono in corso almeno due inchieste della Procura; la più importante avviata nel febbraio 2019 dopo lo scontro fra Giunta Raggi - e il Direttore Generale del Comune Franco Giampaolletti, attualmente indagato - e l'ex Presidente e AD di AMA Bagnacani).

Ogni anno sono stati approvati - **e finanziati in tariffa - significativi incrementi di costo**, giustificati con variazioni nell'organizzazione dei servizi, ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata (mai conseguiti), nonché ingenti programmi di investimento - di cui buona parte riferita ad impianti - realizzati solo in minima parte. Dei 30 milioni di euro approvati per investimenti in impianti per il 2016 sono stati spesi 700mila euro. Dello stanziamento di 38 milioni in impianti per il 2017 ne sono stati spesi 16; 18,8 quelli spesi sul totale di 88 milioni previsti per il 2018 (80 secondo il PF 2019) - di cui solo due milioni per impianti (mancano dati su 2017 e 2018). Secondo l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, gli investimenti coprono una spesa ammortizzata in più anni e gli importi dovrebbero essere reinvestiti ma, **mancando una contabilità analitica di Ama, non è possibile sapere dove vengono ripartiti i fondi stanziati per gli investimenti in impianti mai realizzati**.

4. DICIAMO LA VERITÀ AI ROMANI: LE NOSTRE PROPOSTE

- I. Il clima della proposta. Va spiegata, ai romani, la verità: siamo in ritardo di due decenni sulla **trasformazione di una società di spazzamento in impresa industriale**. Altri in Italia lo hanno già fatto con successo, Roma può farlo. Una città di 3 milioni di abitanti può permettersi di trasformare il ciclo dei rifiuti in industria, come fanno tutti. **Questa industria può ambire a divenire player internazionale in pochi anni, creando ricchezza (che vuol dire, in soldoni, tariffe più basse)**. Ugualmente, va accettato che - pur dovendo puntare in modo netto alla riduzione di indifferenziato e della produzione di rifiuti e di rifiuti non trattabili - non si può gestire il circuito dei rifiuti senza una discarica di conferimento.
- II. Per chiudere il ciclo occorrono interventi strutturali, che oggi sono resi impossibili dalla condizione di AMA (in termini di bilancio e di competenze manageriali) nonché dalla debolezza della politica. Pertanto, occorre agire con decisione: **ACEA, società quotata a maggioranza comunale, deve inglobare AMA**. Vanno garantiti i posti di lavoro tra AMA ed eventuali aziende *in house* destinate allo spazzamento municipale, oppure nei ranghi del Comune e Città Metropolitana. **È imprescindibile**

dibile che nel Cda ACEA siedano rappresentanze dei cittadini, tramite una consulta dell'associazione che elegge i suoi rappresentanti: saranno "i guardiani" degli investimenti di lungo media/periodo, che migliorano servizi e impresa, ma riducono nel breve i dividendi degli azionisti.

- III. Grazie al *know-how* aziendale di ACEA, il **parco degli impianti di smaltimento esistenti verrà ammodernato (*revamping*) e integrato** - San Vittore, Rocca Cencia (su cui, però, è intervenuta in senso contrario la Regione), Malagrotta (con l'acquisto da parte del Comune degli impianti, compreso il gassificatore), Ostia. Se messo in condizione di operare coi dovuti investimenti, il parco attuale non richiede ulteriori siti ma solo investimenti, che andranno garantiti da UE, Stato, Regione e Comune. Andrà affrontato il tema del trattamento della frazione organica da raccolta differenziata, andranno pertanto realizzati impianti di compostaggio di nuova generazione, effettuato il *revamping* di quello già presente a Maccarese e ricorrere anche quelli di comunità.
- IV. Non si può immaginare un'evoluzione industriale di questo genere **senza un salto di qualità negli impianti TMB**. È plausibile immaginare che nei TMB (o meglio, dalla loro evoluzione) si punti a **massimizzare il recupero di materia ancora presente nella frazione secca dei rifiuti indifferenziati, in modo che solo la frazione residua non riciclabile possa** diventare combustibile ed essere trasformata in energia.
- V. **Va riorganizzato e reso più efficiente il sistema di raccolta differenziata** porta a porta e stradale anche attraverso l'incremento consistente dei **centri di raccolta comunali**, al momento insufficienti rispetto al fabbisogno della città, e la realizzazione di centri di riuso. A monte è necessario intervenire con azioni concrete volte a **ridurre la produzione di rifiuti** (promozione auto-compostaggio e vuoto a rendere, campagne di educazione ambientale contro lo spreco alimentare...).
- VI. **Per quanto riguarda lo spazzamento, non ha senso che la gestione sia centralizzata**. Si tratta di un servizio e come tale va messo a gara. Le esigenze perequative (Municipi più grandi e più poveri) saranno affrontate nei contratti di servizio (uno per Municipio) gestiti direttamente dal Comune di Roma; prima della delocalizzazione, va avviata una attenta analisi delle necessità e morfologie di quartiere, per osservare che tutti i Municipi siano effettivamente adatti allo sviluppo delle necessarie infrastrutture (e **va garantita ai Municipi la certezza fiscale di poter implementare questo tipo di policy**). La raccolta separata dei rifiuti favorirà **meccanismi di confronto e accountability**.
- VII. Infine, **va abbassata la tariffa dei rifiuti (Ta.Ri) che a fronte di un servizio pessimo è attualmente la più cara d'Italia**. Questo abbassamento sarà reso possibile dal combinato disposto di: *outsourcing* dello spazzamento; conferimento di AMA in ACEA; incremento dei guadagni dai rifiuti e riduzione delle spese per il movimento degli stessi extra-Roma. Non sarà possibile in tempi immediati, ma anche spiegarlo è parte di una operazione verità.