LUISS

Dipartimento
di Scienzie Politiche

Cattedra di Public Management

Ama Roma S.p.A: promesse, realtà e futuro

Prof. Efisio Gonario Espa
RELATORE

Prof. Antonio La Spina
CORRELATORE

Luca Sferrazza
CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione.....3

Capitolo 1 9

L'Ama Roma S.p.A: introduzione storica e normativa 9

1.1 Cenni storici e quadro normativo 9

1.2 Il Testo Unico sulle società partecipate..... 11

1.3 Il Decreto Rifiuti del 2020 e la nuova disciplina ambientale..... 16

1.4 Il Contratto di servizio..... 1

1.5 Il decreto legislativo 152/2006 e il Piano Regionale Gestione Rifiuti 9

Capitolo 2 16

L'evoluzione aziendale: l'organizzazione dalla Nettezza Urbana all'AMA.....16

2.1 Le origini: il Servizio di Nettezza Urbana 16

2.2 Il vecchio contratto di servizio: il cammino verso l'azienda 23

2.3 L'organigramma, gli uffici del Servizio di nettezza urbana e la tassazione 28

2.4 La ristrutturazione industriale e locale del Servizio: il decentramento..... 35

Capitolo 3 51

Da azienda municipalizzata ad impresa quotata in borsa per la tutela dell'ambiente.....51

3.1 La svolta ambientale e l'inizio delle ostilità istituzionali perenni..... 51

3.2 La nuova azienda: i progressi e la struttura per funzioni 55

3.3 Il nuovo assetto commissariale e l'azienda speciale: verso l'AMA..... 60

3.4 La nascita dell'AMA: le 4R e la nuova era nella gestione dei rifiuti..... 66

3.5 L'evoluzione tecnica e l'immagine sociale dell'azienda come fattori di sviluppo: verso l'impresa 73

3.6 La nuova tariffa e la modifica dello statuto..... 85

3.7 La società per azioni mancata nel Giubileo delle promesse..... 91

Capitolo 4 98

L'Ama oggi e domani: crisi o opportunità? 98

4.1 Lo stato dell'arte, tra inchieste giudiziarie e dissesto finanziario 98

4.2 L'organizzazione, il nuovo piano industriale e i progetti..... 106

4.3 Gli ultimi tre bilanci: la relazione generale 117

4.4 Il balletto delle competenze..... 137

4.5 Quale futuro per Ama e per Roma? 144

4.6 Dai sacchetti di plastica non nasce niente, dalle ceneri nascono i fior..... 151

Conclusione 160

Abstract 166

Appendice.....177

Intervista del 31/12/2020 ad M, dipendente operativo in pensione 177

Intervista doppia del 26/12/2020 a due ex dirigenti 182

Bibliografia 189

Introduzione

Il presente lavoro si propone di analizzare il caso dell'Azienda Municipale Ambiente di Roma, la società partecipata interamente dal Comune di Roma che si occupa della gestione dei servizi ambientali. In questa sede si ripercorrono tutte le tappe evolutive del soggetto pubblico, inquadrandole nei diversi contesti economici, politici ed amministrativi. Se ne analizzano i punti di forza e debolezza per comprendere i motivi alla base della crisi profonda nella quale l'azienda municipalizzata è scivolata negli ultimi 15 anni, individuando, però, allo stesso tempo quelle che potrebbero essere le priorità sulle quali intervenire nel presente e nel futuro dell'azienda, dal management a tutti i livelli dell'organizzazione.

Nello specifico, il primo capitolo fornisce dei cenni storici sugli eventi pre-aziendali, quando cioè il Servizio di Nettezza Urbana era effettuato dagli <<scopini>> di un ufficio comunale per effetto di una legge del 1903. Si delinea poi il complesso quadro normativo all'interno del quale si muovono le società partecipate, compresi gli ultimi aggiornamenti in materia derivanti dal Testo Unico sulle Società Partecipate e dal Decreto Rifiuti 2020.

Con quest'ultima misura, il legislatore ha recepito le direttive del Pacchetto Economia Circolare dell'Unione Europea ed ha riformato il Testo Unico Ambientale. Si descrivono inoltre i servizi inseriti nel Contratto in essere tra l'ente capitolino e l'Ama per poi passare al decreto legislativo del 2006 e alla descrizione del Piano Regionale Gestione Rifiuti. Uno strumento, questo, che rappresenta il pilastro sul quale si fonda la programmazione regionale dell'intero ciclo dei rifiuti, ma che costituisce, come si vedrà nel testo, anche uno dei motivi principali dell'attuale paralisi nel Lazio. Nel secondo capitolo si fa un focus sull'antico Servizio di Nettezza Urbana in tutte le sue articolazioni previste dai diversi contratti: è il lungo cammino che in un trentennio porterà nel 1985 l'ufficio comunale a diventare l'Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana. Si illustrano i primi organigrammi strutturati in Servizi e il sistema di tassazione fino alla ristrutturazione industriale con la costruzione di nuovi impianti ed il decentramento in zone operative dei primi anni '90.

La massiccia espansione, soprattutto urbanistica, che la città di Roma ha conosciuto a partire dal secondo dopoguerra ha avuto naturali ripercussioni sulla quantità di rifiuti prodotti ed ha di conseguenza reso necessario un aggiornamento costante dell'organizzazione interna.

In particolare, con le sedi locali dislocate nelle varie circoscrizioni di Roma, dove oggi sorgono, affianco a queste, dei centri di raccolta con i depositi mezzi e gli uffici di supporto a tutte le attività. Nei paragrafi del terzo capitolo si affrontano le fasi decisive della vita aziendale che porteranno nel 2000 alla creazione dell'impresa privata quotata in borsa denominata AMA Roma S.p.A., un'operazione che in realtà – come si avrà modo di scoprire – avverrà solo sulla carta, confermando la presenza costante di alcuni importanti limiti strutturali per la realtà capitolina. Si denotano quindi tutte le caratteristiche dell'azienda speciale operante in un contesto nazionale ed internazionale caratterizzato da forti sensibilità sul fronte della tutela ambientale, in un panorama normativo riadeguato in forza delle direttive europee. Una svolta ambientale che rendeva Roma, anche sotto la spinta del partito dei Verdi, una delle metropoli protagoniste delle azioni rivolte allo sviluppo sostenibile.

Allo stesso modo, l'azienda mostrava segni di crescita importanti dopo anni di bilanci magri e difficoltà relazionali con l'ente proprietario, che non le permettevano la corretta riscossione della tassa e quindi la copertura della gran parte dei costi. Segue la nuova struttura per funzioni, più adatta alle crescenti responsabilità ed ai numerosi compiti che via via si palesavano. Quindi prosegue l'assetto commissariale, che darà vita al nuovo soggetto aziendale improntato alla politica delle 4R e del nuovo approccio globale ai rifiuti.

Arrivano notevoli innovazioni tecniche in vista del Giubileo, che definiscono meglio tra l'altro l'acquisita immagine sociale dell'azienda fatta di efficienza, educazione ambientale e attenzione per gli ultimi, come dimostravano ad esempio le iniziative per i senzatetto. Infine, si fa menzione delle modifiche tariffarie con l'introduzione della Ta.Ri. e di quelle statutarie volte a rendere più autonoma l'azienda rispetto alla riscossione del contributo e a costituirla in Società per Azioni. Una transizione, questa, ad oggi ancora irrealizzata come si è detto. Nel quarto e ultimo capitolo si evidenzia lo stato dell'arte partendo dai motivi della crisi aziendale: dai fenomeni corruttivi che hanno interessato anche l'amministrazione comunale romana, alle promesse irrealizzate sul fronte degli investimenti e dell'innovazione.

La mancata riscossione da parte dell'azienda del corrispettivo Ta.Ri, in parte per l'evasione miliardaria di alcuni utenti – per molti dei quali la Corte dei conti ha sancito il rimborso parziale - e in parte per il mancato pagamento delle quote dall'ente proprietario, hanno impoverito l'azienda, costringendola a svolgere i servizi in continua emergenza.

Dopo la chiusura della discarica di Malagrotta – la più grande d'Europa – per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia Europea e l'incendio che ha compromesso l'impianto di Via Salaria, si è resa ancora più necessaria la costruzione di nuovi impianti di smaltimento. Tutto ciò ha inasprito i conflitti istituzionali tra Regione e Comune per l'individuazione di nuove aree idonee allo smaltimento dei rifiuti. Nessuno dei due enti sembra in effetti in grado di gestire la cosiddetta sindrome NIMBY – non nel mio cortile tradotto in inglese – neanche ipotizzando soluzioni più sostenibili come la termovalorizzazione.

Una situazione che lascia Roma nella morsa dei rifiuti, i quali in parte vengono smaltiti fuori Regione o all'estero, facendo lievitare ulteriormente i costi per l'azienda e per gli utenti che già pagano la tassa più alta d'Italia. Nei paragrafi successivi si definisce la nuova struttura aziendale, oggi sotto la guida di un Amministratore Unico e sedici dirigenti per le migliaia di dipendenti. Si descrive poi il nuovo Piano Industriale, contenente le direttive pluriennali relative soprattutto al rinnovo del parco mezzi ed alla progettistica infrastrutturale, e l'ultimo bilancio approvati tardivamente solo il mese scorso.

Nell'ultimo paragrafo si porta prima di tutto all'attenzione la mala gestione dei servizi cimiteriali, affidati all'azienda capitolina dalla fine degli anni Novanta, fonte di scandali come false cremazioni e furti nei cimiteri. Circostanze, quest'ultime, per le quali sono state emesse condanne o sono in corso processi ai responsabili. Infine, si forniscono alcune probabili soluzioni da applicare alla gestione del ciclo dei rifiuti a Roma per riportarla a normalità e darle una prospettiva sostenibile ed efficace, sulla base anche degli indirizzi espressi nelle interviste in Appendice e delle pratiche virtuose nostrane ed estere. L'AMA è il più grande operatore in Italia nella gestione integrata dei servizi ambientali ed è innegabile che dal destino di essa dipenda, pertanto, il concreto raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclo su base nazionale e su scala globale.

L'azienda ha un unico socio: il Comune di Roma, che ne detiene l'intero capitale sociale. Con circa 7.560 dipendenti, l'AMA serve un bacino di utenza di quasi 2.880.000 persone - dato Comune di Roma 2017 -, per le quali svolge tutti i servizi compresi nel Contratto in essere con Roma Capitale, a partire da tutte le attività connesse con la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti. Considerate le caratteristiche della società partecipata capitolina, appare evidente la sua rilevanza che la inquadra come uno degli esempi più attuali ed emblematici della crescente fragilità dei servizi pubblici locali, nonché dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni.

Ciò emerge in maniera ancor più evidente se si considera il violento impatto che la pandemia da Covid ha avuto su tutti i servizi pubblici, in particolare su quelli più prossimi ai cittadini e alle loro necessità, come la tutela del territorio, la sicurezza e appunto la gestione dei rifiuti. Servizi, questi, che vengono svolti in gran parte da aziende partecipate per conto dei quasi 8000 Comuni italiani e degli altri enti locali. Il tema della gestione dei servizi pubblici locali, specie di quelli a rilevanza economica, vive, quindi, un momento di rapida evoluzione normativa e non solo: l'instabilità del quadro precedente di riferimento rappresenta una conseguenza del necessario ripensamento dell'intero sistema, che ad oggi si impone in ragione di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti.

Soprattutto di fronte alle difficoltà per realtà come quelle della Capitale e della sua municipalizzata, che inevitabilmente si sono trasformate sovente in una contrapposizione politica a tratti molto dura con tutte le conseguenze delle quali si tratterà nel presente lavoro. Di certo, il complesso e frammentario quadro normativo all'interno del quale si muovono le società partecipate non aiuta. La generale incertezza posta dal legislatore in ordine allo spazio da riservare alla concessione di diritti speciali o esclusivi e, più in generale, la differente intensità con la quale sono state, a singhiozzo perseguite la concorrenza per il mercato e la concorrenza nel mercato, ha spesso condotto ad una differente modulazione della possibilità di ricorrere, in deroga alla regola dell'evidenza pubblica, alla gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico. In questa prospettiva, il tentativo operato da legislatore nel senso di limitare la proliferazione delle società a partecipazione pubblica intercetta, altresì, una seconda direttrice di fondo che ha interessato gli interventi di riforma

della materia dei servizi pubblici locali: il perseguimento dei princìpi, anche di matrice comunitaria, di efficienza, efficacia ed economicità, risparmio energetico, tutela ambientale e, in sostanza di una corretta gestione finanziaria. Com'è noto, dalla crescita economica dipende la mole di rifiuti prodotti e di conseguenza la gestione da attuarne nell'ottica della tutela ambientale. Ciò è ancor più vero in ambito internazionale, dove l'economia sostenibile rappresenta una delle sfide centrali. A tal proposito è utile ricordare lo strumento dell'Indice di Sviluppo Umano, nato per integrare e superare la visione dello sviluppo come pura crescita economica, espressa dal PIL - Prodotto Interno Lordo -.

Lo Human Development Index è un numero compreso tra 0 e 1 che classifica i paesi del mondo in base al loro livello di sviluppo a tre fattori: possibilità di condurre una vita lunga e sana, misurata attraverso la speranza di vita alla nascita, il livello di istruzione, misurato attraverso la media degli anni trascorsi a scuola dagli adulti e la media attesa degli anni da trascorrere a scuola per i bambini che si iscrivono alla scuola primaria; avere uno standard di vita decente, misurato attraverso il Pil pro capite medio. Ad ognuno di questi tre elementi è dato peso uguale per il calcolo dell'Indice di Sviluppo Umano.

L'indicatore è quindi una misura più ampia rispetto al PIL e fornisce informazioni importanti anche sulla salute e la scolarizzazione di un paese. Ogni anno lo Undp - United Nations Development Programme, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo - pubblica il Rapporto sullo Sviluppo Umano. Lo fa dal 1990, proponendo uno stato dello sviluppo umano nel mondo, utilizzando gli indicatori citati. Sono 189 i paesi classificati annualmente dal Programma delle Nazioni Unite e per quasi tutti l'indice è in crescita stabile dal 1990.

Da diversi anni, il primo paese al mondo è la Norvegia, che insieme ad altri 20 paesi europei domina le prime 30 posizioni. L'Italia è in ventinovesima posizione, penalizzata dalla bassa aspettativa di scolarizzazione, dall'elevato consumo di suolo, dal consumo di fonti fossili e dall'elevato numero di morti attribuibili all'inquinamento. Ecco quindi, che la portata della questione rifiuti nella metropoli romana si estende ben al di là dei confini cittadini. Tuttavia, i fatti che hanno accompagnato la massiccia espansione della città di Roma e quelli drammatici che caratterizzano la situazione attuale sul fronte igiene e decoro, consegnano l'immagine di un'amministrazione e un'azienda spesso contrapposte e in affanno rispetto

alle sfide delineate. In definitiva si circoscrivono in questa sede tutte quelle criticità strutturali, tecniche e operative provando a fissarne le leve dalle quali ripartire affinché Ama torni protagonista del settore, riportando anche Roma all'eccellenza che merita.

Capitolo 1

L'Ama Roma S.p.A: introduzione storica e normativa

1.1 Cenni storici e quadro normativo

L'azienda Municipale Ambiente Roma è una società in house con sede nella Capitale che si occupa dell'intero ciclo dei rifiuti per conto dell'omonimo Comune, suo unico socio di maggioranza. Dal 1985, data in cui è stata costituita sotto il nome di Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana, svolge i servizi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Essa assolve, inoltre, alle funzioni inerenti ai servizi cimiteriali, al mantenimento del decoro urbano – ovvero allo spazzamento e lavaggio delle strade, dei luoghi di interesse storico e dei bagni pubblici – nell'intero territorio di Roma. Nove anni dopo ha assunto l'odierna denominazione di AMA in seguito all'avvenuta trasformazione in azienda speciale, una particolare fattispecie, questa, inserita nell'ordinamento giuridico italiano per definire un ente pubblico economico senza scopo di lucro, nonché <<ente strumentale>> di un ente locale. L'impresa romana è, quindi, a tutti gli effetti un'azienda municipalizzata in quanto facente capo al Comune di Roma, detentore assoluto del suo intero capitale sociale. Tali tipi di società sono state disciplinate in primo luogo con la legge n. 103 del 1903 e con successivo regio decreto[1], che estese anche alle province la possibilità di costituirle sotto la guida di un direttore e una commissione amministratrice eletta dai consigli comunali e provinciali. La legge n. 142/1990 ha modificato profondamente il quadro precedente introducendo la facoltà di trasformare le aziende in questione in società per azioni soggette, di conseguenza, al diritto privato ed alla tassazione in qualità di società a scopo di lucro seppur completamente pubbliche. In particolare, l'impianto normativo ha previsto due diversi tipi di organizzazione. Il primo è appunto l'azienda speciale, ente strumentale dell'ente locale: dotata di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e un proprio statuto, è composta da un consiglio di

[1] Camera, 2020

amministrazione, un presidente e un direttore che ne ha la responsabilità gestionale. Il secondo è l'istituzione o organismo strumentale dell'ente, dotato solo dell'autonomia gestionale oltre a tutti e tre gli organi già illustrati. Entrambe le strutture devono condurre la loro attività seguendo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. All'ente locale spetta invece il conferimento del capitale di dotazione, la determinazione delle finalità e degli indirizzi per gli atti fondamentali quali il contratto di servizio, il piano programma e i bilanci. L'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dai regolamenti e dal proprio statuto, mentre quelle delle istituzioni sono inquadrati dallo statuto e dai regolamenti degli enti locali che le controllano. L'intero disposto è stato recepito dal Testo Unico degli Enti Locali e scritto nel Titolo V della Costituzione (art. 112), che contemplano la possibilità di creare pertanto le aziende speciali per la gestione dei servizi pubblici locali come quelli relativi agli acquedotti, al trasporto pubblico, alle fognature, ai rifiuti e così via. Per gli stessi motivi, anche le regioni hanno il potere di affidare con legge propria tali servizi ad aziende speciali, che siano esse già costituite o da fondare. Nel caso di Ama, si è deciso – come anticipato in precedenza – di farne una società per azioni unipersonale a partire dal 2000 caratterizzata, per l'appunto, dalla presenza di un unico socio come Roma Capitale. Questa policy adottata dalle istituzioni faceva seguito o precedeva i ricorrenti episodi di privatizzazione di alcune grandi società pubbliche, come procedimenti – in atto dai primi anni Novanta – volti ad incentivare la trasparenza e a snellire l'azione delle pubbliche amministrazioni. In realtà, come si comprenderà meglio in seguito, tutto ciò ha significato per aziende come la municipalizzata romana la sostanziale perdita di efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. Prima di comprendere nel merito le ragioni del fallimento - in gran parte politico - di quello che è il più grande soggetto italiano nell'ambito dei servizi ambientali, occorre rappresentarne tutte le caratteristiche e descrivere l'ambito normativo più recente all'interno del quale si muove.

1.2 Il Testo Unico sulle società partecipate

Dal 2016, infatti, tutte le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, particolarmente diffuse nel comparto delle amministrazioni locali, sono disciplinate dal Testo Unico approvato con il decreto legislativo n. 175 del 2016. La riforma ha avuto lo scopo di razionalizzare il settore, aumentando la trasparenza e riducendo il numero, anche al fine di contenere il costo. Per superare la frammentarietà del quadro normativo e pervenire ad una ricomposizione della disciplina delle società a partecipazione pubblica è stata emanata nel 2015 una delega[2] per il riordino delle norme sulle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni.

Nell'esercizio della delega, si prevedeva di differenziare le tipologie societarie, ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche, creare un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori e del personale delle società, individuare la composizione e i criteri di nomina degli organi di controllo societario al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari; rafforzare i criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive.

Uno specifico criterio di delega era infine dettato con riferimento alle sole società partecipate dagli enti locali, a sua volta articolato in sette diversi principi, attinenti all'adeguatezza della forma societaria da adottare, ai criteri e strumenti di gestione, alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali interessati, alla trasparenza e confrontabilità dei dati economico patrimoniali, agli strumenti di tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione societaria, all'introduzione di un sistema sanzionatorio per gli enti territoriali che riducono le società partecipate; alla trasparenza e rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali. Un anno più tardi, si è giunti all'approvazione del Testo Unico sulle società partecipate con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che, oltre a riassumere in un quadro organico le disposizioni in materia già vigenti, contiene anche disposizioni volte alla razionalizzazione

[2] articolo 18 della legge n. 124/2015, c.d. legge Madia

del fenomeno della partecipazione pubblica, con l'obiettivo di assicurarne una più efficiente gestione e di contribuire al contenimento della spesa pubblica.

Il T.U. si articola sostanzialmente in quattro tipologie di intervento: in primo luogo esso comprende le disposizioni introduttive contenenti l'indicazione dell'oggetto, e dell'ambito di applicazione del Testo e l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica, procedura questa completata dagli articoli 16, 17 e 18 dedicati alle società in house, alle società miste pubblico-private e al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati. Ulteriori dispositivi sono volti a stabilire le condizioni e i limiti delle partecipazioni pubbliche, oltre che a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche e di alienazione di partecipazioni pubbliche. In secondo luogo, il testo fornisce indicazioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società di pertinenza pubblica con riferimento ai profili di governance societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali. Si delineano, inoltre, le responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti, dei regimi di controllo e controllo giudiziario e quelle relative al monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Vi sono, poi, le necessarie disposizioni volte a garantire ed incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e revisione straordinaria, di gestione del personale e di promozione della trasparenza. A completare l'intervento, vi sono le norme transitorie e quelle di coordinamento con la legislazione vigente, la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le disposizioni abrogative. Il decreto legislativo n. 100 del 2017 ha introdotto ulteriori modifiche correttive al Testo Unico al fine di risolvere le serie criticità emerse soprattutto dalla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge delega n. 124 del 2015 nella parte in cui quest'ultima prevedeva che i decreti legislativi fossero adottati previo parere della Conferenza unificata. In questa sede è opportuno, però, tornare a soffermarsi su alcuni aspetti prima di tutto riguardanti l'ambito di applicazione. È utile ricordare in tal senso, che la partecipazione pubblica è ammessa esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. In merito all'organo di controllo, nelle società a responsabilità

limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto devono in ogni caso prevedere la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale. Nel caso delle società in house come Ama Roma si richiede, in accordo con la direttiva europea 2014/24/UE sugli appalti pubblici, che per ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi non deve esservi partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. In aggiunta, gli statuti devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Vi sono altri limiti specifici alle partecipazioni pubbliche stabiliti in primis dal divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Nel quadro di tale principio sono definite le finalità perseguibili dalle amministrazioni mediante le società partecipate, ovvero la produzione di un servizio di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, l'organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure. Vi è quindi l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni e servizi di committenza.

Per la costituzione delle società partecipate o l'acquisto di quote, sono richieste una motivazione analitica – riferita alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali richiamate in precedenza – ed una comunicazione alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e de mercato. Riguardo al controllo e all'amministrazione delle società a partecipazione pubblica, una delle principali novità stabilite dal Testo unico è che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico, ferma restando la possibilità da parte della

società interessata di stabilire, con delibera da trasmettersi alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del T.U., di ricorrere ad una diversa forma di governance. Rilevanti sono, anche ai fini dell'oggetto della trattazione, le norme in materia del personale delle società a controllo pubblico: il Testo Unico stabilisce, salvo specifiche disposizioni recate nel provvedimento, che i rapporti di lavoro siano disciplinati dalle stesse disposizioni applicate al settore privato, mentre al reclutamento si applichino i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. In particolare, ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano - per quanto non espressamente disciplinato - le disposizioni del Codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento. Le società a controllo pubblico stabiliscono con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi normativi validi per le pubbliche amministrazioni. È inoltre previsto che le amministrazioni pubbliche socie debbano fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate anche mediante contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

A completare il più recente impianto normativo, si annoverano due procedure: una di carattere ordinario ed una di carattere straordinario. La prima è quella che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, pena una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato. Nella procedura di razionalizzazione periodica - che fa seguito alla revisione straordinaria prevista dal successivo articolo 24 - si interviene a partire dal 2018, con riferimento alla situazione del 2017. Le amministrazioni pubbliche devono svolgere annualmente un'analisi in relazione dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevino ad esempio partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro per il triennio 2017-2019 e di 500 mila euro per i trienni precedenti a partire dal 2015. L'analisi deve occuparsi, altresì, di eventuali partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale – come per le società strumentali – che abbiano

prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti. Da considerare è anche l'eventuale necessità di contenimento dei costi di funzionamento. Nel merito della seconda procedura, quella straordinaria, è stato stabilito che entro il 30 settembre del 2017 ciascuna amministrazione avrebbe effettuato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data dell'entrata in vigore del T.U. individuando quelle soggette al provvedimento motivato di alienazione nei casi in cui non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea, o ricadano nelle ipotesi di dismissione, o non siano riconducibili a nessuna delle categorie previste. Le eventuali procedure di alienazione previste devono essere effettuate entro un anno dalla ricognizione effettuata. Infine vale la pena di fare menzione di una specifica disposizione prevista dall'articolo 21 in tema di contabilità finanziaria delle società partecipate dalle amministrazioni locali: qualora dette società presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti sono tenute ad accantonare, nell'anno successivo - salve disposizioni di prima applicazione per il triennio 2015-2017 - in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Un'altra modifica della disciplina sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche risale alla legge di bilancio 2019 – art 1, commi 721-724 – ed è tesa ad attenuare alcuni obblighi previsti dal Test Unico. In particolare, con riferimento alle società quotate – come lo è almeno sulla carta AMA Roma S.p.A. - si chiarisce che le disposizioni del Testo unico non si applicano, a meno che non ne sia espressamente prevista l'applicazione nelle singole disposizioni, alle società a partecipazione pubblica quotate e alle società controllate da queste ultime. Gli obblighi di alienazione sono disapplicati fino a fine 2021 e per le società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione societaria, ai fini di tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, la normativa autorizza l'amministrazione pubblica a prolungare la detenzione delle partecipazioni societarie.

Considerate, pertanto, talune novità in essere, è possibile così tornare a tracciare gradualmente il profilo della municipalizzata di Roma alla luce anche dei cambiamenti societari intervenuti in essa nell'ultimo ventennio. È in effetti a partire dalla costituzione dell'AMA in società per azioni, che si è rivelata in maniera sempre più evidente la difficoltà della municipalizzata di Roma a gestire un servizio oggi pressoché inesistente e drammaticamente mutato in emergenza. Ma tornando agli aspetti più squisitamente

normativi del caso in questione è necessario ora concentrarsi sulle misure più recenti in materia di rifiuti, per poi evidenziare i tratti salienti dell'attuale contratto di servizio vigente tra Comune di Roma e AMA.

1.3 Il Decreto Rifiuti del 2020 e la nuova disciplina ambientale

Vi sono, infatti, altre rilevanti novità introdotte nell'ambito della disciplina europea in tema di rifiuti, alle quali l'Italia si è conformata con il decreto legislativo n. 116/2020 chiamato anche Decreto Rifiuti. La legge ha l'obiettivo di adeguarsi a due delle quattro direttive europee, in particolare la 2018/851[3] e la 2018/852[4], contenute nel <<*Pacchetto economia circolare*>>[5] e va a modificare in modo sostanziale la parte quarta del D.Lgs. 152/2006, il cosiddetto Testo Unico Ambientale (TUA). A questo nuovo testo dovranno adeguarsi tutti i soggetti pubblici e privati che producono rifiuti e che operano in materia di gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Nel caso di AMA, quindi, tutti i soggetti che, per conto di essa, svolgono attività di questo genere. È opportuno in tal senso evidenziare di seguito le principali disposizioni con i loro punti salienti. L'art. 188 del D.Lgs. 152/2006[6] stabilisce che il produttore è responsabile della corretta gestione dei rifiuti, provvedendo al loro trattamento direttamente, oppure mediante l'affidamento a soggetti debitamente autorizzati quali ad esempio un intermediario, un commerciante, un ente o un'impresa che effettua operazioni di trattamento dei rifiuti, o ancora un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto di rifiuti pubblico o privato.

La consegna dei rifiuti ad uno di tali soggetti non costituisce esclusione automatica della responsabilità del produttore rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento. A questo proposito, si attende di capire come la giurisprudenza interpreterà la formulazione <<esclusione automatica>>. La responsabilità per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nel caso in cui il produttore abbia conferito i rifiuti a soggetti autorizzati a svolgere tali attività e abbia ricevuto il Formulario di Identificazione dei Rifiuti (FIR) controfirmato

[3] Corte Europea, 2020
[4] UE, eur-lex.europa.eu, 2020
[5] italiana, 2020
[6] Repubblica italiana, 2006

e datato dal destinatario, entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore. Si conferma che la trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante Posta Elettronica Certificata (PEC), rimanendo onere del trasportatore la conservazione del documento originale. Inoltre, si sottolinea che ogni operatore è responsabile delle informazioni inserite e sottoscritte nella parte di propria competenza del FIR. In particolare, il trasportatore non è responsabile per quanto indicato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili in base alla comune diligenza. Nel caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento D13, ricondizionamento D14 e deposito preliminare D15, la responsabilità dei produttori per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che i produttori, oltre alla quarta copia del FIR, abbiano ricevuto un'attestazione di avvenuto smaltimento sottoscritta dal titolare dell'impianto. A questo proposito, non è chiaro perché l'attestazione sia relativa solo allo smaltimento - e non al recupero - e non viene definito un modello specifico di essa.

Si chiarisce, infine, che i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore, nonché dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione. Sul sistema di tracciabilità dei rifiuti, l'art. 188-*bis* del D.Lgs. 152/2006 istituisce l'uso del Registro Elettronico Nazionale per la Tracciabilità dei Rifiuti (RENTRI). I decreti successivi definiranno gli strumenti integrati nel RENTRI, tra cui il registro di carico e scarico e il formulario identificativo di trasporto, in formato digitale. In attesa che il nuovo registro elettronico sia operativo, si conferma la validità del registro di carico e scarico e del FIR in uso. Per i produttori, rimangono invariate le tempistiche delle annotazioni sui registri di carico e scarico, cioè almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo. Un'altra nuova disposizione prevede che i registri, integrati con i FIR, siano conservati per tre anni, anziché cinque, dalla data dell'ultima registrazione. I commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 11 dell'art. 190 del D.Lgs. 152/2006, a cui, per maggior rigore, si rimanda, riportano in dettaglio i soggetti esonerati dall'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico ed i luoghi di conservazione di tale documento. Nella presente comunicazione si

vuole sottolineare, in particolare, che le imprese e gli enti produttori aventi non più di dieci dipendenti sono esonerati dalla tenuta del registro di carico e scarico per i soli rifiuti non pericolosi. È escluso dall'obbligo del FIR il trasporto dei rifiuti speciali non pericolosi effettuato dal produttore in modo occasionale e saltuario, cioè non oltre cinque volte l'anno e senza eccedere la quantità giornaliera di 30 kg o di 30 litri. Per quanto concerne i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, il FIR è sostituito dai documenti già in uso previsti dal regolamento CE 1013/2006. Infine, si evidenzia che nel caso di quantitativi limitati di rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, che non giustifichino l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede può essere accompagnato dal Documento Di Trasporto (DDT), in alternativa al FIR, pur rimanendo obbligatoria l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per il trasporto.

Si fa presente che la norma non definisce meglio né i <<quantitativi limitati>>, né i <<piccoli interventi edili>>. Sulla classificazione dei rifiuti urbani e rifiuti speciali, L'art. 183 del D.Lgs. 152/2006, così come modificato dal D.Lgs. 116/2020, estende la definizione di rifiuto urbano ad alcuni rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata, cioè a quelli prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies* che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-*quarter*. Tale modifica è rilevante solo ai fini del computo degli obiettivi di riciclo nazionale ed è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2021. In altre parole, l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani comporta che nella percentuale di rifiuti che, da direttiva europea, l'Italia dovrà destinare al riciclo potranno essere considerati sia i rifiuti urbani che quelli industriali, mentre non va ad impattare sul soggetto che può gestire il rifiuto.

In materia di gestione dei suddetti rifiuti, il decreto rifiuti introduce tre nuove indicazioni. In primo luogo, le aziende non sono obbligate a rivolgersi ad un gestore pubblico per il conferimento dei propri rifiuti e possono scegliere il privato. In secondo luogo, le aziende che scelgono un operatore privato per la gestione dei propri rifiuti da avviare al recupero sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti. Infine, le aziende che scelgono un operatore pubblico saranno vincolate a

tale operatore per un periodo non inferiore a cinque anni. Pertanto, dal privato si può recedere, dal pubblico, invece, prima dei cinque anni non è consentito.

Al fine di concludere la sintesi di tali recenti normative e di comprenderne appieno il significato, soprattutto per una lettura più completa dell'argomento del presente lavoro, può essere utile sottolineare come le misure introdotte su base nazionale appaiono a tratti poco chiare e di difficile comprensione. Benché, infatti, sia alquanto presto per valutare gli effetti delle disposizioni, è tuttavia chiaro che chi auspicava una riforma radicale della disciplina sui rifiuti è certamente rimasto deluso, ma chi si aspettava soltanto i pochi ritocchi necessari per dare attuazione alla direttiva UE 2018/851 è probabilmente rimasto stupito. Il legislatore ha, infatti, messo nuovamente mano, a quasi dieci anni esatti dall'ultima revisione sistematica della normativa in questione - ad opera del decreto legislativo 205/2010 [7], con cui era stata recepita la citata direttiva 2008/98/CE- alla disciplina sui rifiuti contenuta nel cosiddetto <<Codice dell'ambiente>>.

Ora come allora, l'impulso proviene dall'Unione Europea, con una differenza che però balza subito all'occhio: mentre la riforma del 2010 aveva riscritto quasi integralmente la Parte Quarta del decreto legislativo 152/2006, modificando in modo significativo alcune norme-cardine sulla gestione dei rifiuti, l'intervento del legislatore del 2020, per un verso, appare più chirurgico, e, per altro verso, risulta influenzato solo in parte dalla necessità di trasporre nel nostro ordinamento la nuova disciplina di matrice europea.

Le novità che, nell'immediato, potrebbero avere ricadute più significative sull' attività di molti operatori economici, non sembrano infatti essere quelle maggiormente finalizzate a favorire la già complessa transizione verso l'economia circolare. In altre parole, il legislatore nostrano pare aver colto l'occasione del necessario recepimento delle direttive del 2018 sull'economia circolare per intervenire – in modo appunto frammentario e apparentemente senza una logica unitaria – su numerose disposizioni riguardanti i più diversi aspetti

[7] (Mimambiente, 2010)

dell'articolata e controversa disciplina generale in materia di rifiuti.[8] Ma tornando ai confini romani occorre ora focalizzarsi sui servizi affidati alla municipalizzata della Capitale tramite il contratto di servizio in essere con il Comune di Roma.

1.4 Il Contratto di servizio

Il contratto disciplina i rapporti tra Roma Capitale e Ama Roma S.p.A. rispetto alle modalità di erogazione dei servizi istituzionali riconducibili alla gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani ed è strutturato in sei parti, più sette allegati contenenti informazioni inerenti ai dettagli tecnici dei servizi resi – suddivisi a loro volta in sub servizi – alle dotazioni, ai mezzi, al personale, alle attrezzature, al tariffario generale e alle Carte Municipali. Data la complessità e peculiarità del servizio di gestione dei rifiuti urbani nella città di Roma, nella quale l'azienda municipalizzata raggiunge circa 3370 km di strade, il Contratto è strutturato in un'ottica di decentramento che riconosce il Municipio quale ambito territoriale di riferimento. Il perseguimento degli obiettivi deve pertanto realizzarsi attraverso l'assunzione di tale ambito territoriale costituito dai 15 Municipi – già 19 – della Capitale, nonché attraverso la pianificazione industriale dei servizi e la loro profonda informatizzazione. La gestione è realizzata attraverso diverse modalità di intercettazione, compresa quella di spazzamento, delle differenti frazioni di rifiuti urbani e assimilati prodotti nella città di Roma al fine della valorizzazione delle stesse.

I servizi oggetto del contratto sono identificati dal decreto legislativo del 3 aprile 2006, ai sensi del Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani – delibera n. 105/2005 del Consiglio comunale - i cui costi sono conteggiati con cadenza annuale nel Piano finanziario e coperti dalla Tassa Rifiuti o Ta.Ri.[9]. Quest'ultima è determinata ai sensi del D.P.R. 158/1999 e assicura le prestazioni che si articolano nelle "Schede tecniche dei servizi resi" di spazzamento, lavaggio e diserbo, ivi compresi i sub-servizi quali il piano foglie svolto fino all'esaurimento dell'appalto AMA a fine 2020, le grandi arterie, la raccolta siringhe e amianto, la pulizia delle aree mercatali e le piste ciclabili.

Vi è la raccolta dei rifiuti urbani – della quale si tornerà a parlare poco più avanti – che si sviluppa nella raccolta porta a porta (PAP), nella raccolta porta a porta Utenze Non Domestiche (UND), nella Stradale, attraverso i Centri di Raccolta (Cdr) o nelle raccolte

[8] (diritto, 2020)
[9] (www.comunediroma.it, 2019)

dedicate come quelle degli ingombranti delle pile o dei farmaci, nonché degli indumenti usati o delle giornate ecologiche. Vi sono inoltre le operazioni svolte mediante Centri di Riuso Creativo (CRIC), il Compostaggio di comunità e l'AMA di Municipio. A completare le competenze incluse nella Ta.Ri., intervengono la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e le iniziative di informazione, comunicazione a presidio del territorio. La Tariffa non copre invece i cosiddetti "servizi non ordinari" affidati a pagamento dall'Amministrazione Capitolina alla municipalizzata, sulla base della DAC n. 52/2015 con la sottoscrizione di specifiche Convenzioni, redatte conformemente alla "Convenzione Tipo" allegata al Contratto e previa validazione preventiva dello schema di Convenzione da parte della competente Direzione del Dipartimento Tutela Ambientale, visti gli stanziamenti delle strutture amministrative capitoline richiedenti. Tenuto conto che possono essere ridefinite tramite un accordo tra le parti nel corso del contratto, lo stesso non contempla le seguenti attività:

- Servizi di pulizia "straordinaria" per manifestazioni ed eventi pubblici
- Interventi urgenti inerenti alla gestione dei rifiuti urbani a seguito di calamità e/o eventi atmosferici straordinari
- Servizi di raccolta rifiuti dedicati presso i villaggi Rom, Sinti e Caminanti
- Rimozione di rifiuti abbandonati per quantitativi superiori al limite di 5 metri cubi (corrispondente a quello di un mezzo a vasca tipologia CR), su aree pubbliche ad uso pubblico e su aree private (in esecuzione ai sensi dell'art. 192, comma 3 del D.Lgs. 152/06)
- Ritiro arredi e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) dismessi delle scuole e strutture comunali
- Pronto Intervento per l'attuazione di servizi inclusi nel perimetro di affidamento in house, anche a supporto delle Forze dell'Ordine.

La municipalizzata tiene la contabilità dei sopra citati elementi separata e si impegna a non pregiudicare in alcun modo l'erogazione dei servizi che sono al contrario ricompresi nella Tariffa Rifiuti. L'AMA ha la facoltà di attivare servizi integrativi non compresi nella Ta.Ri dandone comunicazione preventiva al Campidoglio e senza oneri aggiuntivi per questa. Essi sono rivolti alle utenze domestiche e non e si possono riassumere in pulizia per manifestazioni o eventi privati, servizi specifici personalizzati presso le Grandi Utenze e nel ritiro dei rifiuti ingombranti, quali ad esempio mobili, accessori, attrezzature. Tutti i servizi

inclusi e non nel contratto possono essere svolti direttamente da AMA, o mediante appalti e concessioni in linea con il Decreto Legislativo n. 50/2016 e s.m.i. Qualora l'operatore capitolino dei rifiuti appalti o conceda talune attività, essa è comunque tenuta a garantire il rispetto dei livelli qualitativi e prestazionali previsti nell'Allegato 1 denominato "Schede tecniche dei servizi resi". Il Contratto di Servizio ha durata triennale a decorrere dalla sua sottoscrizione ed obbliga la società partecipata ad onorarlo fino alla proroga o alla definizione di un nuovo documento. La fornitura delle prestazioni è ispirata ai principi fondamentali di uguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione efficacia, efficienza ed economicità – DPCM 27 gennaio 1994 [10]- ed al rispetto degli standard qualitativi quali diritti fondamentali degli utenti, come da D. Lgs 206/2005[11]. I servizi oggetto del Contratto si intendono rivolti alla cittadinanza nel suo complesso con modalità che garantiscano lo stesso risultato per tutti gli utenti. Allo stesso modo, a Roma Capitale spetta il compito della definizione di sistemi sperimentali di determinazione delle quantità di rifiuti prodotti dalle utenze al fine della tariffazione puntuale con modalità di rilevazione e sistemi tecnologici avanzati. L'amministrazione comunale di Roma riconosce le scelte di AMA S.p.A. relative all'organizzazione dei servizi nel rispetto degli obiettivi quali-quantitativi, dei livelli di servizio dei criteri stabiliti nelle Schede tecniche.

Un aspetto decisivo per comprendere appieno l'entità delle responsabilità politiche attorno al netto peggioramento dei servizi resi dalla municipalizzata registrato negli ultimi anni è l'obbligo per Roma Capitale a concorrere, anche tramite i Municipi, all'individuazione delle aree necessarie per la realizzazione delle strutture fisiche funzionali all'espletamento dei servizi. Si parla in concreto di Centri di Raccolta, Centri del Riuso, AMA di Municipio, Domus Ecologiche, sedi di zona, stazioni di trasferimento, impianti di trattamento dei rifiuti differenziati. Spetta, quindi all'amministrazione capitolina determinare le condizioni amministrative favorevoli per assicurare ad Ama la tempestiva disponibilità delle aree e degli immobili individuati, nel rispetto delle norme vigenti.

È proprio questa una delle criticità sulle quali sarà fisiologico tornare nei capitoli successivi. Gli obiettivi generali del Contratto si realizzano nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti urbani nelle sue diverse fasi. Un indirizzo che si esprime in primo luogo nell'intercettazione e la valorizzazione delle diverse frazioni dei rifiuti, con l'obiettivo di ottenere raccolte differenziate di alta qualità e di massimizzare la quota effettivamente

[10] (www.comunediroma.it, 2019)
[11] (www.gazzettaufficiale.it, 2005)

inviata a riciclo o recupero, nonché i relativi ricavi. In secondo luogo, vi è la massimizzazione della sostenibilità ambientale dell'intero ciclo, attraverso idonee misure gestionali e tecniche volte alla mitigazione degli impatti connessi e al perseguimento della sostenibilità economica delle azioni necessarie. Altra sezione molto importante è quella relativa ai livelli di servizio, per i quali si intende la relazione tra entità delle prestazioni rese e il livello quali-quantitativo dei risultati ottenuti in ragione degli obiettivi prefissati. Tale relazione viene definita attraverso specifici indicatori di risultato, disegnati sulla base degli obiettivi quali-quantitativi del servizio e misurati a livello territoriale. Gli indicatori sono costruiti su standard tecnici dei livelli di servizio tali da consentire la definizione di modalità operative tese a promuovere l'efficienza gestionale, la qualità del servizio, l'omogeneità sul territorio e l'efficacia delle diverse attività ai fini del raggiungimento degli obiettivi. Gli indicatori e gli obiettivi quali-quantitativi del servizio, così come gli omonomi relativi agli standard annuali di miglioramento, sono specificati nelle Schede tecniche. Gli indicatori rappresentativi della performance aziendale sono definiti, coerentemente con quanto previsto dal D.lgs. n. 150/2009 e dalle Delibere CIVIT in materia n. 88/2010 e n. 3/2012, ponendo particolare attenzione sia all'offerta di servizi – "indicatori tecnici" - che alla centralità della comunicazione con il cittadino - "indicatori di trasparenza" -.

Nelle "Schede tecniche dei servizi resi" per ogni servizio sono quindi esplicitamente definiti gli standard che AMA si impegna a garantire sia per i previsti indicatori di qualità erogata che per gli indicatori di regolarità del servizio. Gli indicatori di qualità erogata, intesi come indicatori di risultato, vengono individuati in modo da rappresentare le esigenze di cittadini e utenti, riducendo al minimo la disciplina degli aspetti specifici di organizzazione dei servizi, la cui responsabilità resta in capo ad AMA S.p.A. Gli standard degli indicatori di qualità erogata possono essere periodicamente aggiornati, in coerenza con il Piano Finanziario Ta.Ri. annuale, in accordo tra le parti, per adeguarli a mutate esigenze del servizio o alle aspettative di cittadini e utenti.

Ma veniamo ad un altro punto cruciale del Contratto di Servizio, che è contenuto nella terza parte del Contratto di Servizio: la modalità di liquidazione dei servizi coperti dalla Tassa su Rifiuti. Tutti i costi di gestione dei servizi relativi ai rifiuti urbani definiti all'art. 2, comma 2, del Contratto e descritti nelle relative schede tecniche dell'Allegato 1) "Schede tecniche dei servizi resi", sono finanziati con le risorse ricavate dalla Tassa sui Rifiuti (TaRi), nella misura e nei termini previsti nel relativo Piano Finanziario annuale, documento propedeutico all'approvazione del bilancio di Roma Capitale, sulla base di quanto già previsto nel Piano

Economico Finanziario pluriennale e tenendo conto delle variazioni intercorse circa la pianificazione industriale ed impiantistica, a seguito dei diversi indirizzi impartiti all'Azienda da parte di Roma Capitale. La determinazione della Ta.Ri. è definita, come già detto, nel rispetto di quanto stabilito dal DPR n. 158/1999 e secondo il metodo normalizzato ad integrale copertura dei costi. Gli aspetti tecnici relativi all'applicazione e alla riscossione della TaRi sono definiti dal competente Dipartimento Risorse Economiche nella relativa "Convenzione tra Roma Capitale ed AMA S.p.A. per la disciplina delle attività riguardanti l'applicazione e la riscossione del tributo. Il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale liquida i corrispettivi previsti, in primis con acconti mensili in parti pari al 97% di 1/12 del valore annuo del Piano Finanziario annuale di AMA S.p.A. Essi potranno essere fatturati 15 giorni dopo l'inizio del mese di riferimento e la fattura dovrà essere liquidata entro 15 giorni dal suo ricevimento. L'altra parte delle competenze viene corrisposta con una fattura di conguaglio trimestrale – riferito al trimestre solare - presentata dopo la verifica da parte del Dipartimento delle prestazioni erogate sulla base di una rendicontazione mensile presentata dall'Azienda. La fattura di conguaglio trimestrale terrà conto delle eventuali trattenute da applicare nel periodo di rifermento e dovrà essere liquidata con analoga tempistica; tale verifica dovrà essere effettuata dall'Amministrazione, con il supporto dell'Organismo di Controllo, entro i 20 giorni successivi alla presentazione della rendicontazione mensile relativa all'ultimo mese del trimestre di riferimento.

In caso di ritardi nei pagamenti si applica la normativa prevista dal D. lgs. 231/2002 e la conseguente procedura di recupero crediti. Il Dipartimento Tutela Ambientale, nel caso in cui gli esiti delle verifiche previste sui conguagli relativi al 3% dell'importo di contratto rilevino una parziale erogazione dei servizi, definisce il valore economico da non riconoscere all'Azienda, rispetto ai costi variabili relativi ai servizi oggetto di rendicontazione mensile Contratto di Servizio 21 delle prestazioni erogate da parte di AMA S.p.A.

Qualora sulla programmazione ed erogazione dei servizi incidessero circostanze esogene indipendenti da AMA S.p.A., l'Azienda produrrà una relazione al Dipartimento Tutela Ambientale e all'Organismo di Controllo. Nel caso in cui la parziale erogazione dei servizi, non riconducibile a motivi di forza maggiore, superi una percentuale reputata significativa dall'Organismo di Controllo, tenendo conto del livello di raggiungimento degli obiettivi contrattuali, sarà compito dell'Organismo stesso rappresentare tale situazione con apposita relazione alle competenti Strutture dipartimentali di Roma Capitale nonché ai vertici dell'Amministrazione Capitolina per le iniziative di competenza. In caso di scostamenti

positivi rispetto agli standard obiettivo è previsto un incentivo per l'Azienda. La Commissione Tecnica di Controllo dovrà elaborare uno specifico sistema di incentivi in analogia a quanto previsto per il sistema sanzionatorio. La TaRi, quale componente dell'imposta unica comunale, costituisce un'entrata di competenza dell'Amministrazione Capitolina ed è destinata a finanziare i costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani, compresi quelli della relativa evasione, elusione, morosità, recupero, che dovranno essere accertati dal soggetto responsabile della gestione, anche coattiva, del tributo. L'azienda municipalizzata, si impegna a presentare al Dipartimento Partecipate - Gruppo Roma Capitale e al Dipartimento Tutela Ambientale, entro il 30 marzo di ciascun anno, un report riguardante il preconsuntivo dello schema esplicitato nel Piano Finanziario TaRi annuale. AMA si impegna, inoltre, a presentare al Dipartimento Partecipate - Gruppo Roma Capitale e al Dipartimento Tutela Ambientale, il consuntivo del medesimo report entro 30 giorni dopo l'approvazione del bilancio aziendale da parte dell'Assemblea dei Soci.

Tutte le eventuali modifiche sostanziali derivanti dalle autonome determinazioni dell'Amministrazione Capitolina, di tutti gli altri soggetti titolari di poteri di regolazione della gestione dei rifiuti o dall'entrata in vigore di nuove norme che ricadano sui costi dei servizi, possono determinare la revisione del Piano Finanziario annuale del Contratto stesso. A margine di ciò, nella Parte IV del Contratto sono rappresentati tutti gli strumenti di garanzia a tutela degli utenti, il primo dei quali è la Carta della qualità dei servizi resi, che la società per azioni capitolina si obbliga ad emanare in conformità alla legislazione vigente.

L'aggiornamento e la pubblicizzazione della Carta devono aver luogo con frequenza regolare e ogni qualvolta le circostanze lo richiedano dovrà essere modificata riportando sempre gli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni erogate, le modalità di accesso alle informazioni o quelle per proporre reclamo, o per adire le vie giudiziarie e, financo le modalità di ristoro dell'utenza. In merito ai reclami, la municipalizzata della Capitale prevede specifiche procedure di segnalazioni e reclami dell'utente – il numero verde della Centrale Operativa - circa la violazione dei principi contenuti nella carta dei servizi e prevede canali diversificati attraverso i quali inoltrare segnalazioni e reclami. Tali procedure di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e facile utilizzazione e dovranno svolgersi in tempi rapidi predeterminati e pubblicizzate dalla Società, assicurando un'indagine completa ed imparziale circa le irregolarità denunciate e garantendo all'utente che ha presentato reclamo, una risposta adeguata, entro e non oltre i termini previsti dalla Carta dei Servizi, e le eventuali forme di ristoro L'AMA S.p.A. assume, di conseguenza,

l'obbligo di fornire una completa e coerente attività di comunicazione e informazione verso gli utenti, in ordine ai propri diritti e doveri in ottemperanza al Regolamento comunale sulla Gestione dei Rifiuti Urbani, attraverso l'attivazione di meccanismi diversificati in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini utenti.

Le due parti firmatarie del Contratto hanno il compito di garantire un sistema di monitoraggio e controllo dei servizi posti in essere anche attraverso un Organismo di Controllo nominato dal Dipartimento competente in materia ambientale. A supporto di tale organo, vi è un sistema di reportistica aziendale, nonché analisi ed indagini specifiche, un sistema informativo gestionale dei servizi erogati e di monitoraggio dei servizi. La Commissione Tecnica di Controllo citata è composta da cinque membri e rimane in carica per l'intera durata del Contratto a titolo esclusivamente gratuito. Ora, alla luce degli obblighi contrattuali esposti, ci si dovrebbe chiedere se effettivamente gli attori pubblici sono in grado di assolverli e come in realtà possono farlo. Per rispondere a tale quesito è opportuno focalizzare l'attenzione soprattutto sulla struttura dell'azienda municipalizzata analizzandole l'organizzazione anche rispetto al suo socio unico e ad alcuni dettagli delle attività oggetto della fornitura dei servizi. Ma, prima ancora, è necessario completare il quadro normativo d'insieme descrivendo in particolare le ulteriori competenze statali, regionali, comunali e provinciali in materia di rifiuti.

Figura 1 Principali servizi attualmente erogati da AMA, Piano Industriale 2017-2021, Ama Roma

1.5 Il decreto legislativo 152/2006 e il Piano Regionale Gestione Rifiuti

Nel 2006, nell'ambito dell'attività di tutela, salvaguardia e miglioramento delle condizioni ambientali, veniva approvata la legge n. 152 del 2006 per riordinare, adeguare ed integrare le disposizioni in materia ambientale anche agli obblighi internazionali e comunitari. Si procedeva, tra l'altro, alla riorganizzazione delle attribuzioni in materia di gestione dei rifiuti finalizzata alla promozione dei livelli di qualità della vita[12]. In concreto, il Codice dell'ambiente conferisce importanti facoltà di pianificazione da parte dei vari livelli amministrativi.

Allo Stato spettano:

- l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- la definizione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, di un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale;
- la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali;
- l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti;
- l'indicazione dei criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- l'individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche possono essere smaltiti direttamente in discarica.[13]

[12] (Normattiva, 2021)
[13] (Lazio, https://www.regione.lazio.it/rl_rifiuti, 2021)

Le Regioni possono predisporre, adottare ed aggiornare, sentiti le Province, i Comuni, le Autorità d'Ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti. Questi delineano tutte le misure tese alla riduzione della pericolosità, dei volumi e della quantità dei rifiuti. I PRGR dispongono altresì:

- le condizioni e i criteri tecnici in base ai quali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate ad insediamenti produttivi;
- la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali, nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;
- la delimitazione di ogni singolo Ambito Territoriale Ottimale sul territorio regionale;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
- la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali attraverso una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei, nel rispetto delle prescrizioni;
- la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per

l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali individuati dallo Stato;

- le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti;
- le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiali e di energia;
- le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- i tipi, le quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire, suddivisi per singolo Ambito Territoriale Ottimale per quanto riguarda rifiuti urbani;
- la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche indicate dallo Stato, di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- i requisiti tecnici generali relativi alle attività di gestione dei rifiuti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria. Il Piano regionale oggetto del presente Rapporto di valutazione nasce con lo scopo di uniformare e razionalizzare la programmazione che si è susseguita nel tempo, aggiornare la pianificazione al mutato quadro normativo nazionale e superare così definitivamente l'emergenza dei rifiuti urbani nella Regione Lazio.[14]

Il Piano regionale, sulla base anche dei dati forniti dalle province e nel rispetto delle normative, definisce il necessario fabbisogno impiantistico, tenuto conto degli obiettivi di medio e lungo periodo ed il quadro complessivo delle azioni da attivare ai fini della costituzione di un sistema organico e funzionalmente integrato di gestione dei rifiuti, adeguato al mutato quadro normativo europeo, ai mutamenti economici, sociali e tecnologici. Gli obiettivi perseguiti nel nuovo Piano approvato nel 2020 sono in linea con il cosiddetto Pacchetto Economia Circolare e pongono al centro il rafforzamento della gerarchia di trattamento rifiuti, individuando quale priorità la prevenzione della creazione dei rifiuti - in secondo luogo recupero di materia o riciclo - riservando lo smaltimento alla sola frazione biostabilizzata ed infine il recupero energetico. Il PRGR ha in effetti tra le finalità prioritarie la riduzione dei rifiuti, il riciclo, il recupero e valorizzazione dei rifiuti. Esso promuove

[14] (Lazio, https://www.regione.lazio.it/rl_rifiuti, 2021)

progetti di investimento pubblici, nuovi impianti, la riconversione di impianti esistenti, le innovazioni tecnologiche, le innovazioni di processi e le azioni, finalizzate al riuso, al riciclaggio e al recupero di materia. Sono incoraggiate ulteriori iniziative volte al compostaggio aerobico e alla digestione anaerobica, compresi i centri per il riuso e i centri di raccolta, gli impianti che recuperano ai fini del riciclaggio di parte del rifiuto residuale e degli scarti delle frazioni differenziate. Il Piano tende, inoltre, alla riconversione dagli attuali sistemi verso la raccolta differenziata con preferenza per il sistema di raccolta domiciliare. È cruciale, ancora, minimizzare la quantità di rifiuti inviati a smaltimento o a recupero diverso dal riciclaggio e sostenere innovazioni dei processi industriali in tal senso e che, perciò, la riduzione dei rifiuti o la crescita dei materiali riciclabili. A tale scopo, si intendono sostenere progetti industriali che utilizzano come materia prima principale i materiali derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani e industriali.

Il Piano Regionale di Gestione Rifiuti tiene conto degli obiettivi europei di tassi di preparazione per il riutilizzo e riciclo previsti dalle nuove direttive contenute nel pacchetto UE sull'economia circolare. A completare le finalità e gli indirizzi di questo importante strumento di politica pubblica, vi l'obiettivo di raggiungere e superare la quota del 65% di raccolta differenziata a livello regionale e per i singoli comuni. La scelta dell'attuale Giunta laziale è quella di andare oltre il semplice rispetto degli standard previsti dalla normativa nazionale. Infatti, per quanto riguarda la produzione di RU totale, di rifiuti biodegradabili, le % di RD e di riciclo effettivo, lo scenario obiettivo del Piano è quello definito <<Scenario 1 (Minimale)>>[15], scelto a seguito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, tra i tre scenari proposti inizialmente - gli altri sono RD 75% definito scenario intermedio e RD 80% definito scenario avanzato, oltre al cosiddetto scenario inerziale senza azioni-.

Per quanto concerne la produzione dei rifiuti il target è la diminuzione della stessa a seguito dell'applicazione delle azioni di riduzioni previste nel PRGR pari al 5% al 2025. Si intende inoltre innalzare il livello di rifiuti biodegradabili intercettati per ridurne la quota nei rifiuti urbani e, a seguito di ciò, aumentare ulteriormente al 70% la raccolta differenziata entro il 2025 con il 63% di riciclo effettivo. La Regione Lazio, anche allo scopo di integrare le competenze in ambito provinciale, individua

[15] (Lazio, http://www.regione.lazio.it/binary/rl_rifiuti/tbl_contenuti/RIF_DGR_4_2020_Piano_Rifiuti.pdf, 2021)

cinque ambiti territoriali ottimali – ATO – per la gestione dei rifiuti urbani, coincidenti con i rispettivi territori della Città Metropolitana di Roma Capitale, ovvero delle Province. All'interno di queste cinque aree è stabilito che si debbano:

- organizzare i servizi di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati;
- garantire l'autosufficienza degli impianti di selezione dei rifiuti urbani indifferenziati – vale a dire gli impianti di trattamento meccanico biologico o TMB;
- garantire l'autosufficienza degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani, meglio conosciuti come discariche.

Entro 6 mesi dalla costituzione degli ATO, i singoli comuni possono presentare alla Regione motivate e documentate richieste di modifica all'assegnazione ad uno specifico ambito territoriale e di spostamento in un ambito territoriale diverso, limitrofo a quello di assegnazione. Benché la trattazione delle competenze specifiche di comuni e regioni possa risultare dispersiva e noiosa, essa è invece fondamentale per la comprensione delle dinamiche politico-istituzionali che hanno portato l'Azienda Municipale Ambiente alla situazione drammatica in cui versa. A tal proposito è opportuno concludere questo paragrafo completando la descrizione dei poteri in materia rifiuti di regioni ed enti locali. Il Codice ambientale prevede per le istituzioni regionali, oltre alla predisposizione dei PRGR, di seguito:

- la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
- l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;
- la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali, degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- la promozione della gestione integrata dei rifiuti;
- la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati dallo Stato;

- la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche stabilite dallo Stato, di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare.

Nel caso delle Province, ad esse vengono attribuite funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti nei territori provinciali, secondo le risorse umane disponibile e previste dalle normative. Nello specifico è prevista la facoltà di individuare, sulla base del piano territoriale di coordinamento quale previsto dal Testo Unico degli Enti Locali, e delle eventuali previsioni del Piano regionale - nonché sentite le Autorità d'Ambito e i Comuni -, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, come di quelle non idonee alle medesime strutture. Dall'altro lato, i Comuni concorrono, all'interno delle attività svolte a livello degli Ambiti Territoriali Ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati.[16] È di preciso soprattutto nei rapporti tra Regione e Comune, che si è sviluppata in tempi più recenti una profonda crisi causa di numerosi ritardi ed inefficienze deleterie per l'AMA e per Roma. Ma questo rappresenta solo uno degli ulteriori motivi di aggravio della questione di cui si dirà meglio nel corso della trattazione, mentre nel capitolo successivo si tornerà a rappresentare le fasi principali dell'evoluzione della società partecipata romana.

[16] (Lazio, https://www.regione.lazio.it/rl_rifiuti, 2021)

Figura 2 Nettezza Urbana con idranti a Piazza San Pietro, Roma (1900-1910), Archivio Storico Capitolino

Capitolo 2

L'evoluzione aziendale: l'organizzazione dalla Nettezza Urbana all'AMA

2.1 Le origini: il Servizio di Nettezza Urbana

Nei primi anni del 1900 l'organizzazione della Nettezza pubblica è affidata a Roma, ad un ufficio comunale denominato Servizio di Nettezza urbana. Questo era destinato a provvedere alla raccolta dei rifiuti solidi urbani interni ed esterni, in parte con gestione diretta e in parte con mezzo di appalti e ditte private. Il Servizio è gestito direttamente in economia dall'Amministrazione comunale ai sensi della legge comunale e provinciale – Testo Unico n. 383 del 1934 e T.U. 2578 del 1925 - ed è disciplinato dal Regolamento per il personale del Servizio in economia di Nettezza urbana approvato dal Consiglio comunale. Il Servizio, dipendente dall'Assessorato preposto al ramo, risulta organizzato in divisioni poste alle dirette dipendenze della Direzione: la Divisione amministrativa è articolata in sezioni, come la Divisione tecnica. L'organizzazione include, inoltre, la Divisione della Ragioneria, la quale è direttamente dipendente direttamente dalla Direzione e distaccata dalla Ragioneria generale del Comune. Il Servizio provvede, in parte direttamente e in parte in concessione, alla spazzatura delle strade, alla raccolta, al trasporto e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.[17]

La rilevanza non solo economica ma anche sociale della nettezza urbana, la cui organizzazione, tenuta e funzionalità costituiscono uno dei punti centrali della vita cittadina, si ravvisa nell'attenzione con la quale l'opinione pubblica e la stampa romana seguono le varie questioni legate al processo di trasformazione del Servizio. La continua espansione della città, l'incremento della popolazione urbana, la dilatazione dei consumi e il conseguente aumento della produzione di rifiuti hanno reso infatti via via necessarie una serie di modifiche per il suo potenziamento, fino alla globale ristrutturazione tecnico-amministrativa basata essenzialmente sul decentramento, sull'ampliamento di alcuni settori tecnici – come la meccanizzazione della raccolta dei rifiuti e del servizio di spazzatura, elaborazione di dati a fini statistici e di coordinamento – e sull'adeguamento degli impianti, degli automezzi e delle infrastrutture alle esigenze di una realtà urbana più complessa. Si avvia in questo modo il passaggio dalla gestione mista, affermatasi a partire dagli anni Venti,

[17] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

alla gestione diretta del Servizio da parte del Comune, con il progressivo abbandono del sistema di concessione in appalto a società private di alcuni servizi, fino alla municipalizzazione integrale del Servizio, con la costituzione dell'azienda municipalizzata, più agile e dotata di maggiore autonomia dal punto di vista gestionale e contabile, in grado di operare con criteri di imprenditorialità e svincolata da controlli di carattere amministrativo e formale. Il passaggio graduale nelle forme di gestione, fino alla trasformazione in Azienda, ha comportato fasi transitorie nelle quali è stato necessario un impegno comunale sempre più diretto, finalizzato alla ristrutturazione globale del Servizio, per il superamento di situazioni di inefficienza, di disfunzioni e disservizi e il raggiungimento di condizioni tali da consentire al Servizio di sostenere il suo ruolo dal punto di vista tecnico. Dagli investimenti, alla costruzione di nuovi impianti, al riscatto degli automezzi privati, fino all'assunzione del personale dipendente dalle ditte concessionarie.

Le difficoltà nella definizione dei nuovi programmi e ricorrenti problemi finanziari del bilancio comunale, come pure il prevalere degli interessi del mondo imprenditoriale romano e dei diversi gruppi di potere, hanno di sicuro condizionato la scelta di assumere in toto la gestione diretta del Servizio ed hanno rallentato l'applicazione dei nuovi criteri gestionali. Già a partire dagli anni Cinquanta, tuttavia si fa strada la convinzione della necessità di rimediare ad una gestione avvertita ormai da più parti come onerosa e antieconomica, anche in relazione all'interesse pubblico: le scelte strategiche del Comune saranno da quel momento in poi indirizzate al ridimensionamento del settore privato nell'erogazione del servizio, al superamento degli oneri e dei vincoli imposti dal regime di concessione in appalto e di una situazione non più caratterizzata da condizioni di libera concorrenza, ma dal monopolio pressoché completo di alcune società.

Il processo di trasformazione del Servizio, dal momento della sua istituzione attraverso le varie fasi di progressiva estensione del suo raggio d'azione e di radicale rinnovamento delle sue modalità di intervento, è ripercorribile attraverso l'analisi delle attività e l'osservazione del funzionamento del Servizio di Nettezza urbana a Roma. Più in generale, l'evoluzione della cultura tecnica per la salvaguardia dell'ambiente e le vicende dell'amministrazione capitolina in materia di servizi pubblici, anche in relazione ai vari contesti istituzionali, storici e sociali.[18] Nel 1925 il governo fascista, che già due anni prima aveva sciolto il

[18] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

Consiglio comunale elettivo, istituisce il Governatorato di Roma, retto da un governatore di nomina governativa dipendente direttamente dal Ministero dell'interno. Il Governatorato ha il compito di provvedere a tutti i servizi di competenza del Comune secondo la legislazione vigente. Tra questi, il Servizio di Nettezza urbana, gestito in economia per le zone centrali della città e affidato in appalto per le zone periferiche, che comprende le attività di pulizia delle strade, ritiro delle immondizie domestiche, innaffiamento, lotta contro le mosche, costruzione, manutenzione, pulizia e disinfezione degli orinatoi. La Nettezza urbana disimpegna inoltre altri servizi di carattere straordinario, quali la rimozione della neve e della grandine, l'approvvigionamento di acqua potabile nelle località prive di condutture idrauliche o nelle quali il flusso risulti temporaneamente sospeso, il servizio di ausilio ai vigili del fuoco e così via.

Il quadro dello sviluppo urbanistico di questi anni risulta caratterizzato da misure tendenzialmente impopolari, da forti speculazioni e dalla stretta associazione tra i gruppi capitalistici romani e i gruppi finanziari dominanti. L'azione del Comune sembra favorire soprattutto le attività lucrative connesse all'incremento demografico, al notevole aumento della burocrazia, alla costruzione delle <<opere imperiali>>. Appalti, espropriazioni di aree, costruzioni di strade e di quartieri appaiono determinati fondamentalmente sulla base di potenti interessi privati, mentre nuovi settori di investimenti si presentano particolarmente interessanti: l'edilizia e gli appalti dei servizi pubblici. Significativa a questo proposito la presenza sul mercato di imprese come la Federici, la Tudini & Talenti, la Vaselli, definite "grandi costruttori del regime" e impegnate in primo piano nei servizi di Nettezza urbana[19]. Sulla gestione del Servizio, sin dai primi anni Venti e ancora negli anni Trenta si afferma progressivamente la volontà di effettuare la transizione dalla gestione in economia privata.

Il programma, che prevede di affidare in appalto i vari settori del Servizio in alcune zone della città, mira tra le altre cose alla riduzione degli organici con il trasferimento del personale operaio all'impresa appaltatrice. Il primo appalto, deliberato con trattativa privata, viene affidato nel maggio del 1924 alla Romolo Vaselli per le attività di manutenzione e pulizia stradale e nel 1926 si aggiunge quello del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento delle immondizie. Per i cinque anni successivi vengono stipulati contratti di appalto con altre ditte per altre zone di Roma, mentre, sempre la Vaselli ottiene la manutenzione stradale del

[19] Cfr. Ibidem

Lido di Roma, Ostia antica e Fiumicino, a cui farà seguito l'affidamento dei servizi di nettezza nelle zone del Lido e di Acilia. Fino al 1944 molti dei servizi di Nettezza urbana restano quindi appaltati e, in particolare, risultano in carico alle ditte la spazzatura e, appunto, la manutenzione e la pulizia stradale nelle zone periferiche. Vi sono, poi, la raccolta a domicilio dei rifiuti domestici e il trasporto degli stessi nelle zone centrali della città, nonché tutti i servizi di nettezza urbana del Lido e zone limitrofe con l'esazione della tassa di utenza. Nel frattempo, però, le contingenze del periodo bellico hanno determinato nel frattempo sensibili mutamenti nei sistemi di espletamento del Servizio, specie per quanto riguarda il trasporto dei rifiuti, e hanno arrestato il generale processo di meccanizzazione e potenziamento dei vari settori di attività.

La situazione è resa ancor più instabile a dai ripetuti bombardamenti e dalla crescente esasperazione della popolazione, già duramente provata dalla guerra. I nuovi amministratori trovano Roma in condizioni disastrose: gli eventi bellici hanno profondamente modificato la città e già a partire dalla seconda metà degli anni Quaranta, ma soprattutto negli anni Cinquanta, si assiste a un processo di grosse trasformazioni urbane e di intenso sviluppo demografico e territoriale. L'agglomerato cittadino è in costante ampliamento, mentre si modificano le forme e i caratteri dell'insediamento urbano. L'incremento della popolazione ha una netta accelerazione, dovuta da un lato allo sviluppo demografico, dall'altra all'aumento del flusso migratorio. Agli inizi degli anni Cinquanta Roma conta circa due milioni di abitanti e la crescita della popolazione seguirà un ritmo costante fino a raggiungere i 3 milioni di abitanti intorno alla metà degli anni Settanta.

La forte espansione edilizia della città, che caratterizza i primi decenni del dopoguerra, dà origine ad una crescita sostanzialmente incontrollata e spesso illecita, con ricorrenti fenomeni di abusivismo. Il Comune è afflitto da un disavanzo sempre più drammatico e schiacciato da una montagna di mutui che ne riduce enormemente le capacità di manovra. Nell'ambito delle funzioni tecniche e amministrative del Comune, centro intorno al quale gravitano i principali servizi pubblici, anche la nettezza urbana si presenta come un problema socialmente rilevante e il Servizio è costretto a riadattare la sua struttura organizzativa ai nuovi e più complessi compiti istituzionali che è chiamato a svolgere. Le emergenze postbelliche evidenziano il divario tra il ritmo di incremento dell'utenza e il ritmo di crescita del Servizio, rendendo urgente l'avvio di un ciclo di investimenti che consentano di colmare, almeno in parte, il divario accumulato. Si ricorre ad interventi di potenziamento e meccanizzazione, definiti un programma di nuove assunzioni e un piano di costruzione di

nuovi stabilimenti, per rendere possibile un progressivo recupero. Nei primi anni dopo la liberazione la situazione appare particolarmente critica: in una città caratterizzata da una complessiva degradazione delle strutture sociali, sia pubbliche che private, il Servizio di Nettezza urbana è pressoché inesistente. A tal proposito, alcuni dati possono aiutare a comprendere meglio la portata del disagio che caratterizza il servizio nella Capitale: nel 1940, alla spazzatura di circa 15 milioni di metri quadrati di area cittadina, all'asportazione di oltre 5000 quintali giornalieri di immondizie, per un totale di oltre 300.000 utenti, alla pulizia ed al lavaggio dei mercati generali e di oltre 30 mercatini rionali, alla vuotatura dei pozzi neri, alla disinfezione e manutenzione di 600 orinatoi e 26 latrine pubbliche, e a tanti altri servizi similari si provvedeva con l'opera di 3.000 operai, con l'ausilio di circa 100 automezzi e 120 mezzi a trazione animale, 50 automezzi per l'innaffiamento stradale comprendenti autobotti e motobotti, 11 autopompe per l'espurgo dei pozzi neri, autofurgoni, tricicli e carrettini.

All'indomani del 1944, all'atto dell'insediamento della prima amministrazione democratica, con un quantitativo di rifiuti nettamente superiore e con il moltiplicarsi dei bisogni igienici, il servizio viene espletato con non più di 7-8 autocarri, 2 innaffiatrici, 2 autopompe, un solo autofurgone, qualche migliaio di sacchi, pochi e malridotti attrezzi, personale scarsissimo, anziano, provato dai disagi della guerra e poco motivato nei riguardi del lavoro perché mal retribuito.[20] Tutto questo in un contesto generale di disordine delle strade dovuto all'abbandono dei lavori di manutenzione e di sporcizia del suolo per gli scarichi abusivi, aggravato dalla presenza dei detriti e dei materiali di demolizione nei quartieri bombardati, dallo stato precario delle strutture abitative, dalle deficienze del regime alimentare, dal peggioramento generale e progressivo della salute pubblica[21].

La necessità di porre rimedio a questa situazione si presenta improrogabile e gli anni del secondo dopoguerra, in particolare il decennio degli anni Cinquanta, rappresentano per il Servizio un'intensa stagione di sviluppo, guidata da obiettivi di ristrutturazione e di emancipazione dalle ditte private. Fra i primi atti della restaurata Amministrazione comunale si annovera infatti la riassunzione in gestione diretta del servizio di raccolta a domicilio dei rifiuti solidi urbani interni in tutta la città e della esazione della relativa tassa. Il personale delle ditte impegnato fino a quel momento nella raccolta viene assunto dal Comune. Subito dopo vengono riassunti anche i servizi di nettezza urbana del Lido, Ostia Antica e Acilia,

[20] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)
[21] (romani)

mentre gli appalti di pulizia stradale, affidati come si è detto alle imprese Romolo Vaselli, Elia Federici e Tudini & Talenti già dal 1932, non possono essere disdetti poiché scadono nel 1952. Il trasporto dei rifiuti viene invece affidato, data la carenza dei mezzi necessari, alla SATUR – Società Anonima Trasporti Utilizzazione Residui, che tornerà a far parlare molto di sé più avanti – e a due Consorzi ortofrutticoli. In seguito ad ulteriori deliberazioni capitoline vengono definiti gli appalti per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti e stabilita una nuova suddivisione del territorio urbano in sei zone.

Il servizio viene aggiudicato con trattativa privata a sei ditte: il trasporto è effettuato dalle ditte concessionarie con l'utilizzo di circa 200 autocarri e 26 carri a trazione animale, messi a disposizione dalle stesse imprese; si tratta tuttavia di mezzi vecchi, poco funzionali e in sostanza non rispondenti alle necessità del decoro e dell'igiene. Le ditte aggiudicatarie, che nel '45 venivano ancora pagate dal Comune per il servizio, nel '49 effettuano gratuitamente il trasporto e sono per questo tenute al pagamento di un canone. I risultati economici dell'intera organizzazione si concretano nell'incasso, da parte dell'Amministrazione, di circa 40 milioni annui, di cui circa 8 come canone di appalto e 32 come ricavato delle vendite dirette dei rifiuti secondo le tariffe in vigore[22].

Lo smaltimento di tutti i rifiuti, compresi quelli stradali e degli abbonati speciali trasportati dagli autocarri della Nettezza urbana, avviene in una corona di scarichi intorno alla città, attraverso le fasi della cernita manuale e della distribuzione agli orticoltori romani dei rifiuti destinati all'alimentazione dei suini e alla concimazione del terreno. Tale sistema dà luogo alla diretta manipolazione dei rifiuti e ad un processo di trasformazione non sottoposto all'osservanza di norme sanitarie, mentre risulta che parte degli automezzi forniti per il trasporto delle immondizie viene utilizzata anche dagli agricoltori per il trasporto delle verdure ai mercati generali, sia pure dopo che gli automezzi sono stati lavati e disinfettati e le verdure caricate entro appositi cesti. Anche in relazione a questa situazione si registra da parte dell'Amministrazione un interesse ad impegnare strutture e risorse verso progetti di ristrutturazione destinati ad eliminare questi ed altri inconvenienti, e ad accogliere ed elaborare nuove soluzioni, soprattutto igienicamente più adeguate sia per quanto riguarda la gestione degli automezzi che per l'istituzione di nuovi stabilimenti idonei alla cernita e allo smaltimento.

[22] (Roma C. d., 1948)

Nettezza urbana: carri a Piazza Venezia, 1900-1910, Archivio Storico Capitolino

2.2 Il vecchio contratto di servizio: il cammino verso l'azienda

Come si è già anticipato in precedenza, negli anni Cinquanta i compiti istituzionali del Servizio sono quelli già previsti dal Regolamento per il personale del 1919. Questo specifica che le attribuzioni indicate riguardano la gestione diretta di quei servizi che siano esercitati in economia, quanto la vigilanza di quelli eventualmente concessi dal Comune in appalto o con licenze municipali, o ancora attraverso privati e cooperative. Al momento dell'indizione dei citati nuovi appalti alla Nettezza urbana spetta in assoluto la spazzatura della zona centrale della città e delle borgate dell'Agro romano per una superficie di oltre tre milioni di metri quadrati. L'asporto dei rifiuti solidi esterni, derivanti cioè dalla spazzatura delle aree pubbliche -strade e mercati - comprende anche lo sgombero della neve dalle vie e dalle piazze pubbliche, con esclusione dei marciapiedi per i quali debbono provvedere i proprietari degli immobili, e il diserbo delle vie e delle piazze quando siano a fondo naturale.

Lo sgombero della neve costituisce una forma particolare del lavoro di spazzatura e comporta la predeterminazione degli interventi prioritari, tra i quali la mappatura e l'elencazione delle strade di primo intervento, e la programmazione delle forme di collaborazione con le imprese appaltatrici della manutenzione stradale, che sono in grado di reperire il personale e i mezzi necessari allo svolgimento delle operazioni.

Negli anni Cinquanta, e ancora negli anni Sessanta, le operazioni di pulizia stradale, consistenti essenzialmente nella spazzatura delle aree pubbliche e in alcuni interventi collaterali, quali il lavaggio e l'innaffiamento delle superfici a fondo naturale e l'estirpazione delle erbe infestanti, vengono ancora effettuate manualmente dall'operaio preposto a tali compiti con l'utilizzo di scope confezionate con fasci di erica scoparia, poiché le difficoltà causate dal traffico e dalla sosta degli autoveicoli lungo i marciapiedi impediscono l'utilizzazione in larga scala delle spazzatrici meccaniche, adoperate di fatto solo nei viali con scarsa circolazione di automezzi.[23] Sul finire degli anni Settanta l'uso delle spazzatrici meccaniche risulta ancora piuttosto modesto per l'insufficienza del parco macchine in relazione alle dimensioni della città, per la carenza delle infrastrutture costituite principalmente dagli scarichi intermedi e per gli alti costi di manutenzione delle macchine, ma anche per il persistere di difficoltà di movimento determinate dalla presenza massiccia

[23] (Roma C. d., 1948)

di autoveicoli in sosta. In questo senso la struttura edilizia della città sembra opporsi all'adozione totale della spazzatura meccanica per la mancanza di garages e parcheggi privati. Allo stesso modo, le operazioni di lavaggio e di innaffiamento delle strade, effettuate con l'utilizzo di idranti stradali o di autobotti nelle strade sprovviste di idranti, si svolgono quasi esclusivamente nella stagione estiva e durante tutto l'anno per i lavaggi dei mercati all'aperto[24]. Operazioni, queste, che risultano molto limitate per carenza di acqua e cattiva funzionalità della rete di alimentazione idrica e per ragioni legate all'intenso traffico veicolare, ovvero di parcheggio.

Vi è poi il servizio di asportazione a domicilio dei rifiuti solidi interni urbani. Tale attività concerne in primo luogo o la raccolta delle normali immondizie effettuata presso le abitazioni e gli esercizi commerciali della città e del suburbio, ma interessa anche altri generi di rifiuti, quelli prodotti dai cosiddetti grandi utenti o <<abbonati speciali>>: avanzi di cucina di mense collettive, alberghi, ristoranti, caserme, residui di lavorazione di laboratori a carattere industriale. Sono altresì compresi i residui di particolare entità di magazzini e laboratori a carattere industriale e commerciale; scorie e ceneri anche di impianti di riscaldamento, normali rifiuti di ospedali, cliniche, case di cura, con esclusione dei prodotti di sale operatorie, di medicazione, che vengono inceneriti sul posto a cura degli stessi istituti.

L'asportazione e la raccolta dei rifiuti domestici avvengono giornalmente alla porta del singolo utente, cioè al livello delle abitazioni: le immondizie sono raccolte in sacchi e caricate su veicoli di proprietà degli appaltatori in sosta sulla pubblica via e successivamente portate presso uno dei 200 scarichi esistenti per la riutilizzazione agricola. Negli anni Cinquanta non vi è alcun impegno contrattuale per lo scarico, purché i luoghi prescelti corrispondano ai requisiti igienici stabiliti nel Regolamento. Il servizio si rivolge agli utenti che risultino in regola con il pagamento della tassa annuale, calcolata sulla base di una tariffa commisurata alla superficie degli immobili, alla categoria d'uso dei locali e alla categoria dell'utenza, e applicata dalla Ripartizione III – Tributi del Comune. Altro compito molto importante affidato al Servizio è quello della fornitura di acqua potabile nelle borgate prive di acquedotto e nelle zone della città e dell'Agro Romano temporaneamente sprovviste di rifornimento per interruzione del flusso idrico.

[24] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

Il rifornimento di acqua potabile, che cesserà di essere effettuato dal Servizio a metà degli anni Cinquanta, interessa in quegli anni tutte le borgate prive di condutture: Borghesiana, Torrenova, Casal Morena, Tor Bella Monaca, Tomba di Nerone, Colle Mattia, Fontana Candida, Acilia, Magliana, Idroscalo, Scuderia Tesio, Prima Porta, Circonvallazione Salaria, via Due Ponti, via Cesano, via Cassia, Lunghezza, Pietralata, Monte Arsiccio, Monte Virgilio, Campagnano, Sesto Miglio, Braccianese, Belvedere, Statuario, Divino Amore, via Trionfale, La Storta, via Asterio, Ponte Linari, via Papiria, Tor Fiscale, via Latina. Vi è poi l'esercizio e la manutenzione degli orinatoi e lavatoi pubblici ubicati per la maggior parte in zone periferiche come Via del Casaletto, Via Appia Nuova, Via Laurentina, Via di Porta San Pancrazio, fino al Lido e Fiumicino.

Questi servizi presentano molti problemi gestionali connessi con la scarsa ed irregolare distribuzione dell'acqua e la mancanza di servizi igienici legati al lavatoio. Il mancato ricambio d'acqua e l'insufficiente dotazione di disinfettanti annientano l'efficacia del servizio. Altro aspetto delle attività in gestione alla Nettezza sono la pulizia, il lavaggio e la disinfezione giornaliera dei circa 106 mercati generali e dei mercatini rionali. Vi sono inoltre i servizi speciali, ovvero la pulizia delle zone non recintate, delle scarpate, scale e banchine del Tevere, o ancora la cancellazione delle scritte murali e di quelle sul suolo stradale, o la demolizione delle costruzioni abusive su terreni comunali.

La pulizia del suolo non è tuttavia competenza esclusiva del Servizio di Nettezza urbana e numerose operazioni, strettamente connesse con il mantenimento dell'ordine e del decoro cittadino, pur svolgendosi topograficamente nel campo d'azione della Nettezza urbana, sono affidate ad altri soggetti. Esulano infatti dai compiti del Servizio la pulizia delle strade alberate e di quelle sistemate a verde, dei giardini e dei viali interni ai parchi comunali, attribuita al Servizio Giardini. Ai Vigili Urbani è affidata la repressione delle infrazioni relativi al decoro urbano, mentre ai privati cittadini o enti spetta la pulizia di aree private e interposte alle abitazioni. È chiaro, in breve, che il Servizio comunale gestisce, accanto ai suoi compiti di istituto consistenti nella raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, anche una serie di servizi collaterali di varia rilevanza sociale, tra i quali, come si è detto, la gestione dei gabinetti pubblici, lo spurgo dei pozzi neri, la pulizia dei mercati generali e rionali, la defissione dei manifesti e la cancellazione delle scritte murali. I settori che presentano le maggiori carenze sono quello del trasporto dei rifiuti, eseguito ancora con mezzi fatiscenti, vecchi e ingombranti, e quello dello smaltimento, per la totale inesistenza di stabilimenti di tipo industriale e per il persistere del sistema della cernita manuale, assolutamente

inadeguato dal punto di vista igienico. Anche l'approvvigionamento idrico delle borgate presenta inconvenienti, sia per quanto riguarda i mezzi impiegati, le autoinnaffiatrici, che sono costose e soggette a continuo logoramento per la scarsa praticabilità di molte delle strade di periferia, sia per quanto riguarda il sistema utilizzato, che comporta il passaggio dell'acqua potabile attraverso la pompa centrifuga, con conseguente rischio di inquinamento. Dalla metà degli anni Cinquanta, a seguito dell'estensione del servizio di pulizia stradale all'intera città, le autoinnaffiatrici risultano inoltre quasi interamente destinate alle operazioni di innaffiamento dei mercati -75 contro i 18 degli anni precedenti - e di 15.000.000 metri quadrati di suolo pubblico. Proprio in relazione a questi fattori e considerate le sopraggiunte necessità dovute all'ampliamento delle funzioni del Servizio, la deliberazione della Giunta municipale n. 192 del 12 gennaio 1956 stabilisce il trasferimento del servizio di rifornimento idrico alle competenze dell'ACEA – Servizio VI – Acque. La pulizia stradale della città viene effettivamente riassunta in gestione diretta dal Servizio comunale a partire dal gennaio del 1956 e di lì a poco ciò avviene anche per il trasporto dei rifiuti solidi urbani interni della zona centrale, mentre restano affidati in appalto il trasporto dei rifiuti all'esterno delle Mura Aureliane e lo smaltimento di tutti i rifiuti.[25]

[25] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

Figura 3 Nettezza Urbana, pulizia con idranti a Piazza Colonna, 1900-1910, Archivio Storico Capitolino

Figura 4 Comune di Roma, Direzione dei Servizi di Nettezza Urbana: auto-furgo pompa per servizi di disinfezione degli orinatoi pubblici, Vasari, Roma 1951

2.3 L'organigramma, gli uffici del Servizio di nettezza urbana e la tassazione

Il Servizio della Nettezza urbana, posto alle dirette dipendenze dell'Assessore designato dal Sindaco e retto da un direttore capo del servizio, è costituito dalla Direzione centrale, dagli autocentri e dalle sedi di zona. Il Servizio è articolato in diversi uffici, la maggior parte dei quali rimarranno invariati quasi fino alla riforma aziendale. Ai vertici del Servizio, oltre all'Assessore comunale competente, vi è appunto la Direzione del Servizio a cui è preposto il Capo del Servizio. Egli è incaricato di garantire il regolare funzionamento tecnico e amministrativo dei servizi erogati e dal quale dipendono direttamente le divisioni, gli uffici, lo stabilimento, il magazzino e le zone. A gestire bilancio, controllo giuridico, il trattamento economico – prima ancora il controllo – del personale e la riscossione della tassa relativa a raccolta e trattamento dei rifiuti, vi è la Divisione Amministrativa. Agli inizi degli anni Cinquanta la Divisione amministrativa risulta composta di due uffici: l'Ufficio I – Affari generali, competente in materia di personale, matricola e pensioni, approvvigionamenti, cessione totale e parziale dei rifiuti, alienazione materiali fuori uso, tassa e corrispettivi vari l'Ufficio II – Gestioni, competente in materia di magazzino vestiario e materiali d'uso, zone di pulizia stradale e raccolta di rifiuti. La Divisione comprenderà, in seguito ad alcune modifiche, la Sezione affari generali e personale, la Sezione approvvigionamenti e affari commerciali, la Sezione salariati, la Sezione sanitaria, l'Economato, l'Ufficio archivio e protocollo, l'Ufficio copia.

Ad occuparsi di collaudi, magazzini, stabilimento e organizzazione del magazzino come delle zone, è invece la Divisione tecnica. Organizzata in due uffici – Lavori e manutenzioni, Trasporti -, l'unità dispone in materia di appalti, contabilità e controllo degli stessi, assistenza dei lavori di opere pubbliche gestione di tutta la filiera trasportistica. Il reparto tecnico sarà oggetto di cambiamenti sostanziali con l'istituzione della Sezione lavori, che si occupa principalmente degli immobili e della sorveglianza sugli appalti della Nettezza Urbana, della Sezione tecnologica, che si occupa degli impianti mobili e infine della Sezione esercizio, che dirige spazzatura e raccolta. La Ragioneria provvede alla regolare tenuta delle scritture contabili, alla preparazione dei bilanci e dei conti ed esegue i controlli sui fatti di gestione e tutto quanto le viene affidato dalla Ragioneria generale. Alle dipendenze degli organi direzionali, costituiti da impiegati del ruolo capitolino, sono posti:

- lo stabilimento automezzi e servizi inerenti, che concentra tutto quanto concerne ’organizzazione meccanica del Servizio dall’autorimessa alla manutenzione
- le zone, che delimitano territorialmente l’esecuzione dei servizi di pulizia del suolo pubblico e di raccolta dei rifiuti solidi urbani interni e funzionalmente l’esecuzione degli altri servizi come mercati e gabinetti pubblici. Le zone sono suddivise in zone di pulizia del suolo pubblico, zone di raccolta dei rifiuti solidi urbani interni e zone speciali. Le sedi di zona costituiscono dunque centri periferici a carattere territoriale in cui il comprensorio cittadino risulta suddiviso a scopi organizzativi, al fine di decentrare i servizi di raccolta e di spazzatura. Qui si svolgono inoltre le varie attività amministrative attinenti al controllo del personale e al coordinamento del lavoro e sono collocati gli impianti igienici per gli operai.

La progressiva e inarrestabile espansione di Roma a partire tra anni Cinquanta e Sessanta prima e l’assunzione in gestione dei servizi già concessi in appalto – come la raccolta a domicilio dei rifiuti interni e la pulizia stradale – poi, hanno reso necessaria la ristrutturazione del Servizio. Si parte prima di tutto con il potenziamento delle strutture e dei mezzi attraverso la sostituzione immediata dei vecchi carri e carribotti trainati dai muli con automezzi di diverso tipo, più moderni e funzionali e in grado di garantire le condizioni igieniche adeguate. Sin da subito è evidente la distanza tra le indicazioni del Regolamento vigente e le mutate esigenze del Servizio, anche in considerazione del fatto che le norme di carattere tecnico per il funzionamento del servizio sono contenute ancora in maniera frammentaria nel vecchio testo.

Da quell’epoca, tuttavia, sia le norme relative allo stato giuridico del personale, sia quelle che si riferiscono all’organizzazione dei vari settori del Servizio hanno subito successive modificazioni, stabilite di volta in volta da provvedimenti deliberativi dell’Amministrazione comunale o con disposizioni interne, senza che ciò abbia determinato un’organica revisione del Regolamento. La definizione di una diversa organizzazione degli uffici e delle attrezzature, l’adozione di mezzi meccanici moderni e la costituzione di un parco automobilistico adeguato, accanto ad un incremento considerevole del personale e all’aggiornamento delle norme regolamentari, costituiscono obiettivi di primaria importanza, indicati in quegli anni sia dalla dirigenza che dal personale dipendente. Nel quadro dell’espandersi del raggio di attività del Servizio, il Comune conduce in quegli anni una serie di studi e

di inchieste allo scopo di migliorare l'organizzazione generale della nettezza urbana, mentre diverse Commissioni di studio vengono convocate con l'incarico di esaminare le questioni legate ai vari settori di attività e alla necessità di elaborare un nuovo regolamento. La fase di maggiore dinamismo per quanto riguarda il potenziamento e l'ammodernamento delle strutture del Servizio coincide con la gestione di Carlo Pellizzari, per il quadriennio 1956-1960. Il Servizio era rimasto praticamente senza direttore fin dall'agosto del 1955 e i suoi quadri tecnici, un nucleo invecchiato e indebolito, risultavano ridotti al nulla o quasi.

L'urgenza di una riforma organizzativa viene avvertita dal nuovo direttore subito dopo il suo insediamento, ai primi del novembre del 1955. Con il suo arrivo e con la chiamata di nuovi collaboratori tecnici si avviano da un lato la riforma della struttura organica del Servizio e dall'altro una generale riconsiderazione dei principi ereditati dall'anteguerra; ha inizio un periodo di intensa attività, di radicali cambiamenti e di sostanziale ristrutturazione.[26] Il primo obiettivo è garantire agilità operativa ed efficienza gestionale. È la Direzione a guidare il piano di sviluppo elaborato in quegli anni per la definizione di una nuova organizzazione generale tecnica: si provvede innanzitutto all'assunzione di personale di sorveglianza e operaio e a rendere disponibili automezzi speciali e nuove attrezzature, mentre vengono reperiti e resi agibili nuovi locali per le sedi delle zone e delle sottozone, impiantate autorimesse per il ricovero e la manutenzione di almeno una parte degli automezzi, ristrutturati uffici e magazzini, presi in consegna nuovi automezzi destinati all'espletamento del servizio nelle nuove zone.

Gli automezzi delle imprese private vengono gradualmente sostituiti con altri di proprietà del Servizio, sia per la raccolta stradale che per la pulizia dei mercati. La necessità di razionalizzare l'intera struttura dal punto di vista della gestione amministrativa determina inoltre la riunificazione degli uffici della Direzione, fino ad allora dislocati in sedi diverse, in un unico edificio più funzionale. Quando il piano di ristrutturazione è ormai avviato, la popolazione residente nei rioni, quartieri, suburbi e Lido ammonta a 1.676.000 unità, quella dell'Agro Romano -comprese le borgate esterne al Grande Raccordo Anulare- a 153.000 abitanti, quella servita dal

[26] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

Servizio di Nettezza urbana a circa 1.800.000 unità; gli utenti del Servizio di raccolta risultano 557.000 per una produzione di rifiuti giornaliera di circa 7.000 quintali, cui vanno aggiunti circa 900 quintali di spazzatura stradale, 500 quintali di rifiuti provenienti dai 104 mercati rionali e dai mercati generali, 400 quintali di rifiuti degli abbonati speciali per un totale di 8.800 quintali. Si aggiungono cumuli abusivi per un totale di 1.560 carichi completi di autocarro medio ogni anno. Tali dati subiscono oscillazioni giornaliere e stagionali di oltre il 20% in più o in meno. La città è ormai suddivisa in 27 zone di spazzatura e di raccolta che comprendono 62 sedi di zona e sottozona.

La spazzatura e la raccolta si svolgono quotidianamente senza interruzione. Gli operai in servizio sono in totale 4.750, dei quali 150 sorveglianti, 1400 spazzini, 1290 raccoglitori, con posto di lavoro fisso.[27] L'assegnazione media per operaio è di 14.000 metri quadrati di strada da spazzare e di circa 430 utenti della raccolta da servire.[28] All'autoparco dello stabilimento e ai laboratori fanno capo 540 dipendenti. I mezzi in dotazione del Servizio sono in totale 211 ai quali vanno aggiunti 230 autocarri forniti da ditte private per il trasporto dei rifiuti domestici nelle zone periferiche della città. Agli inizi degli anni Sessanta la vastità dei compiti della Nettezza urbana risulta evidente se rapportata ai dati relativi alla popolazione residente nel Comune di Roma, quindi oltre 2.000.000 di abitanti, alla superficie sottoposta a spazzatura - circa 21 milioni di metri quadrati, alla quantità dei rifiuti raccolti giornalmente, ovvero circa 10.000 quintali prodotti da oltre 600.000 utenti, serviti quotidianamente al livello di ogni abitazione-.

Fino al 1965 sono intervenute alcune modificazioni di carattere sostanziale tese a ridefinire le forme di organizzazione e i metodi di intervento del Servizio, ancora gestito con un sistema misto. Gli interventi più rilevanti per la ristrutturazione, che hanno interessato vari aspetti di natura tecnica ed amministrativa, sono stati la tecnicizzazione di alcuni settori come la meccanizzazione del servizio di spazzatura e la radicale riforma del sistema di raccolta di rifiuti. A seguire, la ricostruzione delle sedi di lavoro e la revisione dell'organico, grazie anche alla regolarizzazione e l'assunzione del proveniente dalle ex imprese appaltatrici pari a circa mille unità. In

[27] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

[28] I dati sono soggetti a sensibili oscillazioni determinate dalle diverse caratteristiche urbanistiche delle varie zone in aggiunta al grande numero di cambi

particolare, i provvedimenti assunti nel settore degli appalti denotano la determinazione dell'Amministrazione ad abbandonare le soluzioni adottate in precedenza e possono essere letti come un primo passo verso una più attenta regolamentazione dell'intero sistema. Dal punto di vista tecnico, la riforma del servizio di raccolta costituisce il maggior progresso di quegli anni sul piano organizzativo. Il sistema di raccolta dei rifiuti solidi urbani ai vari piani degli stabili viene sostituito da quello a livello stradale, con l'adozione generalizzata del sacco di plastica a perdere. Il nuovo sistema prevede per ogni edificio l'installazione a livello stradale di uno o più sostegni di metallo con coperchio cui poter applicare sacchi collettivi di plastica "a perdere" entro i quali gli inquilini sono chiamati a riversare i rifiuti delle proprie abitazioni, ottenendo in tal modo maggiori garanzie igieniche.

Tale sistema modifica innanzitutto il numero degli utenti affidati ad ogni raccoglitore, che da 450 viene portato a 700, e comporta tutta una serie di altri vantaggi come il ridimensionamento dell'ingombro del suolo e una maggiore facilità di manovra. Agli inizi degli anni Settanta la raccolta a piano terra interessa ormai circa 720.000 utenti. Riguardo al personale di Servizio esso è costituito in sintesi da ingegneri, periti industriali, assistenti tecnici e, per quanto concerne la manodopera, da operai. Il personale operaio risulta così suddiviso: raccoglitori, caricatori, raccoglitori-spazzini per i servizi misti nelle borgate, spazzini per la spazzatura delle strade e pronti interventi, custodi per gabinetti e lavatoi, operai per mansioni accessorie, addetti a reparti e magazzini. Il caposquadra del Servizio collabora con il capo-zona per la distribuzione del servizio giornaliero. Varie questioni si pongono relativamente al fabbisogno quantitativo e qualitativo del personale.

Dal punto di vista strutturale, per tutti gli anni Sessanta la Direzione risente ancora dell'impostazione originaria del Servizio, ormai inadeguata: la gestione è affidata a tre dirigenti, due ingegneri, di cui uno alla direzione del Servizio, e un amministrativo. Tra i tecnici sono presenti due periti industriali, un geometra ed un numero molto esiguo di assistenti. Un altro problema è rappresentato dall'insufficienza numerica degli addetti ai vari servizi. Quanto agli operai, la necessità di un ampliamento dell'organico è derivante in primo luogo dal fatto che le operazioni di nettezza urbana vengono eseguite ancora prevalentemente in forma manuale. Tra l'altro. agli inizi degli anni Settanta, con l'incremento della

popolazione urbana e la maggiore suddivisione dei nuclei familiari, con la moltiplicazione delle attività economiche e l'incremento della intensità del traffico pedonale e automobilistico e del numero degli automezzi in sosta che intralciano soprattutto il lavoro di spazzatura, la questione si presenta molto urgente. Nello stesso tempo, il modificarsi dei sistemi e delle tecniche di intervento e la parallela riorganizzazione generale del Servizio determinano una ridistribuzione del personale.

Per quanto concerne l'asporto dei rifiuti, l'adozione del sistema della raccolta a piano terra cambia i carichi di lavoro assegnati a ciascun operaio determinando una notevole economia di personale. Il ridimensionamento del carico di lavoro di raccolta consente di impiegare gli operai in eccedenza come cambio turnisti o nelle operazioni di spazzatura, per le quali pure è in atto un processo di meccanizzazione. La spazzatura meccanica, praticata sulle superfici stradali e sui marciapiedi che ne consentano lo svolgimento con l'utilizzo di macchine aspiranti di varia dimensione, ha come corollario una riqualificazione degli addetti ai vari servizi e un adeguamento dei livelli retributivi.

Un altro capitolo fondamentale del programma di ristrutturazione è la tassazione, il cui sistema è rimasto fermo al primo provvedimento pre bellico: il corrispettivo della tariffa viene commisurato per le abitazioni al numero dei vani e per tutti gli altri locali al presunto quantitativo dei rifiuti prodotti nell'anno. Venti anni più tardi viene istituito un nuovo tributo, che modifica la classificazione dei locali: questi sono suddivisi in base alla loro destinazione e per categoria di attività svolta, tenendo soprattutto conto della produzione presumibile di rifiuti. Allo stesso tempo, allo scopo di fornire all'Ufficio esazioni dati precisi ed aggiornati, che consentano il reperimento e la tassazione di tutte le utenze, nell'ottobre 1957 l'Amministrazione dispone un censimento generale degli utenti. Di conseguenza, il territorio comunale viene ripartito in 36 zone di riscossione, comprendenti in media 12.000 utenti ciascuna, servite da altrettanti esattori. Il numero complessivo dei contribuenti ed il carico generale del tributo subiscono notevoli variazioni annuali in rapporto al costante sviluppo edilizio e demografico della città. A fine anni Cinquanta viene stimato l'aumento del numero dei contribuenti ad oltre 500.000, rispetto ai 300.000 dei quattro anni precedenti.

In aggiunta, non tutti gli utenti, per altro, del Servizio sono tenuti a corrispondere il canone di nettezza urbana: esoneri tributari sono previsti per le famiglie numerose -con un minimo di 7 figli a carico-, per gli iscritti nell'elenco dei poveri, per gli agenti diplomatici e le sedi di ambasciata, per i locali comunali o forniti gratuitamente dal Comune, per gli alloggi di fortuna.[29]

[29] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

2.4 La ristrutturazione industriale e locale del Servizio: il decentramento

Occorre attendere la metà degli anni Settanta per una nuova profonda riorganizzazione del Servizio, che avrebbe preparato il terreno della transizione aziendale. L'attribuzione agli enti locali di nuovi compiti e più ampie funzioni rende necessaria una generale ristrutturazione dei servizi e degli uffici in seno alle ripartizioni e alle circoscrizioni. Il Servizio, che sul declinare del decennio risulta ancora per molti versi inadeguato ad assolvere i compiti che istituzionalmente gli sono attribuiti, è quindi radicalmente riformato sulla base delle maggiori criticità. Queste riguardano aspetti gestionali e tecnico-organizzativi.

L'organizzazione della raccolta dei rifiuti domestici segue ancora schemi eccessivamente rigidi: tutti i giorni dell'anno, ad eccezione del 1° maggio, d'estate e d'inverno, il lavoro viene svolto secondo identiche modalità, ad eccezione di qualche rinforzo estivo impiegato nelle zone del litorale. Salvo la pulizia dei mercati, effettuata a straordinario nelle prime ore del pomeriggio, il servizio si svolge nell'arco della mattinata. Per la raccolta vengono utilizzati i sacchi di plastica a perdere: il sistema si presenta valido sotto il profilo igienico, ma enormemente oneroso dal punto di vista dei costi: 107 milioni di sacchi di plastica consumati ogni anno per un costo di circa 8 miliardi e mezzo rappresentano un onere difficilmente sostenibile dai contribuenti, se si tiene conto dell'aumento della tassa di Nettezza urbana estesa fino a coprire le spese della raccolta e del trasporto.

Tuttavia, L'autoparco è ancora in gran parte costituito da mezzi inadeguati e necessita di interventi di rinnovamento e potenziamento, anche in vista della totale eliminazione del noleggio degli autocarri. Analoghi interventi richiede la dotazione di motocarri e macchine leggere dislocate presso le circoscrizioni dove, con l'istituzione degli scarichi intermedi, è previsto l'espletamento di servizi di modesta entità per i quali non è necessario l'impiego di autocarri pesanti. Dei quattro autocentri esistenti, uno solo, il Laurentino, dove sono ubicati anche gli uffici della Direzione, risulta funzionale. Gli altri due si trovano all'interno degli stabilimenti di smaltimento di Ponte Malnome e di Rocca Cencia, in situazione oltremodo precaria, non essendo stati firmati i contratti di affitto con le ditte appaltatrici che gestiscono gli impianti.

Da qui, la decisione di riassumere direttamente il servizio di smaltimento, che rende evidente l'interesse del Comune ad esercitare un controllo più capillare sulla gestione degli impianti, non soltanto per ciò che riguarda il processo di eliminazione dei rifiuti, quanto per l'utilizzazione dei prodotti derivanti dal riciclaggio. Da tempo vengono lamentate carenze ed insufficienze in merito alle attività delle ditte appaltatrici, fortemente condizionate dal prevalere dell'interesse privato nella politica di gestione e di sviluppo degli impianti. si tratta dunque di procedere all'ammodernamento degli impianti esistenti e alla costruzione di nuove strutture. È necessario diminuire le spese di manutenzione degli impianti e rimediare ai costi eccessivi del vecchio sistema di appalto. La determinazione dei costi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è anch'essa oggetto di studi e di approfondite indagini presso le amministrazioni di diversi comuni italiani.

Alla luce dei risultati ottenuti si ritiene opportuna la proposta di associare comuni limitrofi in un'azione di risanamento ambientale destinata a salvare dal progressivo degrado tutto il territorio circostante il Comune di Roma, ancora fortemente penalizzato dall'inadeguatezza dei servizi; verrebbero incoraggiati più stretti e proficui rapporti tra la città e la campagna e promosse iniziative in direzione di una generale rivalutazione del mondo agricolo, non solo attraverso la vendita dei fertilizzanti per l'agricoltura, ma anche con l'utilizzazione del prodotto invenduto per la rigenerazione dei terreni inariditi. I sistemi di smaltimento in uso sono essenzialmente lo scarico controllato, l'incenerimento con o senza produzione di energia elettrica, che nel 1979 interessa circa il 40% dei rifiuti, il compostaggio, il recupero e il riciclaggio.

La gestione pubblica degli impianti comporta in prevalenza l'adozione del sistema d'incenerimento con la produzione di energia elettrica, specie in presenza di un'azienda elettrica municipalizzata, mentre la gestione privata sembra propendere per la produzione di prodotti destinati all'agricoltura. L'orientamento nella scelta dei sistemi di smaltimento appare legato da un lato alla natura dei rapporti dell'amministrazione con il mondo agricolo, dall'altro all'interesse dei privati alla commercializzazione dell'energia elettrica eventualmente prodotta. Il sistema dell'incenerimento comporta conseguenze legate allo scarico di fumi nell'atmosfera e al problema dello smaltimento dei fanghi di fogna provenienti dagli impianti di depurazione. Negli anni Settanta si comincia dunque a adottare a Roma un sistema di smaltimento di tipo industriale. Il trattamento dei rifiuti interni ed esterni presso gli stabilimenti di smaltimento o presso gli scarichi pubblici prevede modalità e tecniche diverse a seconda dell'origine dei rifiuti e l'adozione di un duplice sistema di

smaltimento, che comporta da un lato la bruciatura della parte di rifiuti non utilizzabile a fini agricoli e dall'altro la trasformazione biologica in compost della parte rimanente. Alla luce degli aspetti critici affrontati, il piano di riforma del Servizio prevede la differenziazione dello stesso secondo le stagioni, l'introduzione di turni di lavoro pomeridiano per una maggiore utilizzazione degli autocarri e la soppressione del turno domenicale per esigenze economiche e di attrezzature.

A dare continuità a questa linea seguono il rinnovo delle attrezzature e la riqualificazione del personale operaio. La spazzatura meccanica viene adottata in misura massiccia, così come il personale addetto alla funzione. Del tutto rilevante, anche per i risvolti che avrà nel tempo, è la scelta di introdurre gli scarichi pubblici circoscrizionali – le odierne isole ecologiche – e il sistema di raccolta mediante <<cassonetti>>. Si porta a compimento, pertanto, il decentramento delle funzioni su tutta la struttura per conformarla alle nuove direttive comunali. Il cambiamento in chiave locale del Servizio con il passaggio all'organizzazione territoriale risponde infatti all'esigenza tecnica di adeguare e la struttura del Servizio ad una realtà urbana fortemente diversificata e non più gestibile in maniera accentrata. Esso comporta innanzitutto il trasferimento delle zone alle circoscrizioni, alle quali viene così attribuita la gestione del servizio e l'autonomo impiego del personale: il lavoro di spazzatura e di raccolta viene decentrato nelle 20 circoscrizioni, a loro volta articolate in zone. il Servizio di Nettezza urbana risulta pertanto modificato nella sua struttura e così articolato: un settore decentrato presso le circoscrizioni, la cui attività è limitata alla gestione del personale e dei mezzi meccanici in uso al Servizio; un settore, di carattere più tecnico, accentrato presso la Direzione, ubicata ancora nei locali dell'autocentro Laurentino e competente per i settori amministrativi e tecnici relativi ai servizi rimasti in gestione accentrata come quelli per l'acquisto di nuovi mezzi o pezzi di ricambio. Alle circoscrizioni competono le operazioni di raccolta e spazzatura stradale.

Le circoscrizioni devono provvedere al superamento della tradizionale suddivisione in zone, e istituire un servizio unico circoscrizionale alle dipendenze del Servizio tecnico. Il servizio circoscrizionale di nettezza urbana viene infatti posto alle dipendenze del Servizio tecnico che provvede anche a verificarne l'efficienza, la funzionalità e l'economicità in relazione ai mezzi disponibili, suggerendo innovazioni e modifiche da discutere e concordare con il Servizio centrale. A seguito del decentramento anche lo sgombero della neve viene organizzato su base locale dalle circoscrizioni, mentre restano compiti della Direzione l'impiego degli spargisale e degli sgombraneve e il tempestivo approvvigionamento della

riserva di pale e di scope, di sale industriale, come di ogni altro materiale di aderenza di primo impiego, le cui successive forniture vengono curate in corso d'opera dalle imprese di manutenzione che hanno a disposizione i depositi e mantengono i contatti con le cave. Al Servizio centrale continuano a competere il trasporto e le operazioni relative allo smaltimento e al riciclaggio, che mettono il Servizio centrale in rapporto con utenti industriali e agricoli e vengono trattate in collaborazione con l'ufficio di igiene.

L'organizzazione del trasporto e dello smaltimento, come ogni altro adempimento a carattere prevalentemente tecnico, rimane accentrato presso gli Stabilimenti che non necessitano di frazionamenti ulteriori data la loro già ottimale dimensione. Essi hanno già una competenza territoriale che coincide di fatto con quella di gruppi di circoscrizioni e che potrà essere in seguito ulteriormente perfezionata. Competono inoltre al Servizio centrale i lavori di manutenzione, i collaudi, le revisioni dei prezzi e i servizi amministrativi. Come si evince, la struttura organizzativa stessa del Servizio è in fase di trasformazione: non più la Direzione con gli stabilimenti e le zone periferiche, modello tipico di una gestione centralizzata, ma il Servizio tecnico circoscrizionale, che rappresenta il momento unificante delle attività settoriali dei servizi centrali. Con il decentramento, la Nettezza urbana deve essere riorganizzata al fine di rendere il servizio circoscrizionale omogeneo ed integrato con gli altri servizi locali, ed il servizio centrale capace di svolgere azione di coordinamento con le circoscrizioni e di operare di concerto con gli altri servizi centrali attivi nel settore ambientale.

L'organizzazione decentrata dovrà innanzitutto rendere più capillare la distribuzione del personale, grazie alla formazione di squadre uniche di raccolta e spazzatura attive in zone di dimensioni limitate. Il personale di nettezza urbana circoscrizionale, oltre alla spazzatura, dovrà provvedere infatti alla raccolta dei rifiuti solidi urbani ormai effettuata, sul declinare degli anni Settanta, nella quasi totalità con sacchi di plastica a perdere. La suddivisione del personale in spazzini e raccoglitori, e la distribuzione in zone dei reparti, legate a concezioni tradizionali e ad una gestione centralizzata del Servizio, non hanno più ragione di essere in sede circoscrizionale, dove appare più opportuno affidare in modo congiunto spazzatura e raccolta a piccole squadre incaricate di operare in aree limitate di territorio. I locali adibiti alle diverse attività collaterali della nettezza urbana dovranno essere di proprietà comunale e collocati all'interno di edifici che hanno carattere di polivalenza, comprendenti cioè altri servizi comunali circoscrizionali quali giardini, vigili urbani e manutenzione stradale.

La nuova gestione, determinata dal trasferimento delle competenze delle Ripartizioni ad uffici decentrati, provoca forti ripercussioni sulla struttura verticistica del Servizio e conseguenze a livello organizzativo, soprattutto nei rapporti tra le strutture territoriali della Nettezza urbana, le zone, e gli uffici tecnici circoscrizionali, chiamati all'organizzazione e alla gestione di personale e mezzi destinati a nuovi compiti e a nuove responsabilità. La complessità e l'alto grado di tecnologia raggiunti dal Servizio rendono infatti necessari l'impiego di personale specializzato e una parallela riorganizzazione dell'ufficio circoscrizionale su basi tecniche ed amministrative nuove. Il lento e graduale processo di adeguamento alle nuove esigenze determina nei primi anni un progressivo peggioramento nell'erogazione del servizio stesso.

Vari fattori incidono in questa fase di transizione provocando inizialmente una serie di disfunzioni. In primo luogo la parzialità del decentramento, non ancora attuato in forma integrale, che determina la mancanza di coordinamento tra le attività della Direzione e quelle delle circoscrizioni, soprattutto per quanto riguarda il settore tecnico (acquisto degli automezzi); l'inefficienza delle circoscrizioni, non ancora adeguatamente attrezzate per affrontare razionalmente e autonomamente l'organizzazione del lavoro; le divergenze fra la Direzione e la Ripartizione VII per quanto riguarda il settore amministrativo. In secondo luogo, l'organizzazione del Servizio non ancora abbastanza diversificata rispetto alla difformità socio-urbanistica della città: i problemi che si pongono nel centro storico, legati al traffico veicolare e pedonale, alle dimensioni ridotte delle strade, alla mancanza di parcheggi, richiedono l'adozione di automezzi con caratteristiche tecniche diverse da quelle degli automezzi utilizzati nella periferia, dove sussistono zone di campagna e strade sterrate.

Il Servizio risulta strutturato di fatto in 60 zone e 17 sottozone, di diretta competenza delle circoscrizioni. Ogni zona gestisce un'area divisa in reparti di raccolta e reparti di spazzatura. L'organico delle zone, circa 4.500 unità, permette tuttavia la sola copertura dei reparti di raccolta e di alcuni reparti di spazzatura che sono quindi soggetti ad interventi discontinui. Il servizio viene svolto tutti i giorni dell'anno ad esclusione del 1° maggio. Il personale usufruisce del suo giorno di riposo al sesto giorno lavorativo. Ad ogni circoscrizione viene assegnata trimestralmente una somma per lo straordinario che viene suddivisa per le zone in essa comprese; tale somma viene utilizzata per la pulizia dei mercati, per la spazzatura pomeridiana e per la raccolta di quei cumuli di rifiuti domestici eventualmente avanzati dalla

mattina. Ogni zona ha in dotazione alcuni mezzi leggeri per la raccolta e per la spazzatura. A dirigere la zona sono chiamati un capo zona ed alcuni capi squadra. Il personale operaio è classificato, in conseguenza dell'anzianità di servizio di zona, in operaio raccoglitore e operaio spazzino. A partire dal 1980 la nuova struttura circoscrizionale viene così prevista: a livello di circoscrizione un ingegnere dirigente, un perito industriale, un capo zona, due collaboratori; a livello di zona un capo zona e capi squadra (assistenti tecnici) in numero proporzionale agli operai impiegati. Il personale del servizio circoscrizionale che deve provvedere alla spazzatura manuale, , alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, allo spostamento e svuotamento dei cassonetti in collaborazione con l'autista del mezzo pesante, alla guida e alla manutenzione dei mezzi leggeri in dotazione alle circoscrizioni, viene organizzato in squadre miste che operano senza distinzioni specifiche di mansioni in aree limitate di territorio, con turni di lavoro definiti nell'arco delle 24 ore secondo le necessità.

Nel 1978 il personale decentrato è costituito da 4.547 unità lavorative compresi i capi zona e i capi squadra, mentre 752 sono gli addetti ai servizi meno gravosi. Il trasporto e lo smaltimento rimangono dipendenti dal Servizio centrale, che continua ad essere competente anche in materia di lavori di manutenzione, collaudi, revisioni dei prezzi e servizi amministrativi. Il personale operaio del servizio centrale presenta carenze più sensibili per le vacanze di organico specialmente nel settore degli autisti. Gli autocentri sono ancora quelli di Laurentino e Casilino, ovvero i vecchi autocentri comunali. Inoltre, Ponte Malnome, sede di stabilimento di smaltimento, affidato al Comune nel 1973 al momento della cessazione del contratto di appalto per il trasporto dei rifiuti, e Rocca Cencia, anch'esso sede di stabilimento di smaltimento, di più recente costituzione, con un'area scoperta destinata al ricovero di circa 50 automezzi di recente acquisto, e annessa un'officina di piccole dimensioni. Nell'autocentro di Rocca Cencia vengono parcheggiati i restanti 140 automezzi ancora noleggiati dalle ditte private.

L'orario di servizio per il personale autista deve necessariamente essere anticipato e posticipato rispetto a quello del personale delle zone per permettere agli automezzi di coprire la distanza con le zone di operazione. L'organizzazione del servizio all'interno degli autocentri è regolata in relazione all'anzianità che incide tanto sulla scelta dell'automezzo quanto su quella della zona di operazione.[30] Struttura portante del servizio circoscrizionale sono gli scarichi intermedi circoscrizionali, consistenti in aree attrezzate, dotate di enormi

[30] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

contenitori di 20 mc., in cui vengono scaricati sia i rifiuti impropri sia i rifiuti domestici raccolti con mezzi leggeri. Le Aree Intermedie Attrezzate (AIA), punto di forza della ristrutturazione, sono elementi di fondamentale importanza per la funzionale applicazione di tutto il sistema di riforma del Servizio; costituiscono stazioni di trasferimento dei rifiuti, trasportati dai piccoli mezzi e dalle spazzatrici circoscrizionali in contenitori, a compattazione e non, di più grande capacità. Agli inizi degli anni Ottanta ne risultano in funzione ancora soltanto 4 a sistema integrale ed altre 4 parzialmente attrezzate sulle non meno di 20 previste in totale.

Il rapido e radicale cambiamento dei tratti fondamentali del Servizio delinea quindi le condizioni per la fondazione dell'azienda in grado, almeno nelle intenzioni iniziali, di dare sostenibilità all'incredibile espansione di Roma sotto ogni punto di vista. Agli inizi degli anni Ottanta la popolazione del Comune di Roma ammonta a quasi 3.000.000 di unità; le attività del terziario concentratesi nella capitale fanno sì che alla popolazione stabile si aggiunga quella fluttuante, costituita da coloro che arrivano a Roma in quanto centro dei servizi commerciali, tecnici, amministrativi, culturali e religiosi (turisti e pendolari). Il volto della città è ancora in rapido mutamento con la costruzione di nuovi quartieri e nuove strade, la nascita di centri commerciali, l'istituzione di numerosi parcheggi per gli automezzi, l'intervento di nuove discipline per la regolazione del traffico veicolare.

Riguardo la Nettezza urbana, il processo di ristrutturazione, seguito al decentramento e già avviato negli anni Settanta, ha comportato l'ampliamento di alcuni settori tecnici e un radicale cambiamento in tutta l'organizzazione del lavoro, con conseguenze che coinvolgono il personale in organico e l'utenza. La spazzatura copre circa 32 milioni di metri quadrati di territorio, la raccolta dei rifiuti serve circa 800.000 utenti, la raccolta a trespoli circa 400.000 utenti, gli orinatoi pubblici in gestione al Servizio sono circa 80, la quantità dei rifiuti raccolti, trasportati e smaltiti giornalmente varia dalle 2.000 alle 2.400 tonnellate, con una media annua di circa 800.000 tonnellate.

Le principali disfunzioni che ancora si registrano sono connesse essenzialmente alla difficoltà di raggiungere una meccanizzazione integrale delle operazioni di raccolta e di spazzatura e cioè al permanere di uno stato di diversificazione del servizio anche all'interno di una stessa circoscrizione, dovuto al coesistere del sistema di raccolta a cassonetti con

quello tradizionale e della spazzatura meccanica con quella manuale. La complessità e l'elevato grado di tecnologia, raggiunti con la progressiva meccanizzazione del lavoro, rendono necessario da un lato la qualificazione professionale e la maggiore specializzazione del personale impiegato, dall'altro la riorganizzazione delle strutture direttive, tra cui l'ufficio circoscrizionale, che deve essere ristrutturato su basi tecniche e amministrative nuove, al fine di conseguire un maggiore coordinamento nelle attività svolte di concerto con le zone, a loro volta inserite in realtà territoriali non omogenee.

Il programma di meccanizzazione e di automazione del Servizio prevede il potenziamento sia del settore dei mezzi mobili speciali ed attrezzati, sia di quello degli impianti fissi del Servizio. I principali elementi della meccanizzazione sono rappresentati dai cassonetti, quanto dalle spazzatrici meccaniche, dagli squaletti e dai compattatori. Tra le altre fondamentali innovazioni pre-aziendale, si annoverano il prolungamento delle operazioni di spazzatura e di raccolta continuativamente per 12 ore anziché 6 e l'impiego di squadre speciali notturne – dalle 22 alle 4 – per la spazzatura delle grandi arterie cittadine, oltre ai punti nevralgici di traffico diurno. Di grande importanza per il decoro urbano sono anche le operazioni per la cancellazione delle scritte murali, per il lavaggio dei sottopassaggi pedonali; l'impiego di squadre integrate di operai della Nettezza urbana e del Servizio giardini per la pulizia di vie, piazze e aree verdi e l'abolizione della raccolta domestica domenicale.[31] La Nettezza urbana è parte integrante e cruciale tanto della vita della Capitale d'Italia, quanto del resto della penisola. Dal suo funzionamento dipendono e dipenderanno inesorabilmente gran parte delle politiche pubbliche ambientali. È con queste premesse e in virtù delle successive modifiche all'ordinamento costituzionale, che maturano i tempi della conversione in azienda municipalizzata.

[31] (Margherita Bettini Prosperi, 2003)

Figura 5 Raccolta sacchi rifiuti con carro dotato di argano a Santa Maria Maggiore, Roma 1905-1906, Archivio Storico Capitolino

Figura 6 I primi motoveicoli elettrici AMNU a Piazza di Spagna, Roma 1986, I venti anni dell'Ama di Roma

2.5 Da servizio ad azienda: i guai e le opportunità della prima ora

L'azienda capitolina è ad oggi il più grande operatore in Italia nella gestione integrata dei servizi ambientali con un'area di operatività pari a 10 volte Barcellona o Parigi e 7 volte quella di Milano. La lunghezza totale delle strade raggiunte dai suoi operatori è quasi tre volte quella della penisola italiana con 3370 km coperti, attraverso un servizio organizzato 24 ore su 24 e 7 giorni su 7. Dati, questi, decisamente lievitati rispetto alle previsioni relative ai primi riassetti aziendali a cavallo tra anni '70 e 80', quando, infatti, il personale impiegato era di circa 1750 unità inferiore a quello attuale ed il volume dei rifiuti raccolti annualmente era 56 volte minore rispetto ad oggi. Una macchina complessa, che non a caso venne gestita per diversi anni direttamente dalle giunte comunali che si succedettero al governo della Capitale fino alla fondazione del nuovo soggetto aziendale nel 1985, quando l'allora Sindaco di Roma Ugo Vetere (Partito Comunista Italiano) patrocinò l'operazione.[32] In effetti, la quasi totale assenza di funzionari di alto livello adeguati all'amministrazione della neonata organizzazione costrinsero i decisori a velocizzare oltremodo il passaggio da servizio ad azienda evidenziandone sin da subito i profondi limiti strutturali.

Già il primo direttore generale Renato Primiani, si trovò a fronteggiare una situazione molto difficile rappresentata da un lato dalla già accennata carenza di organico – circa mille unità mancanti per il funzionamento ottimale- e dall'altro il vincolo economico legato al rispetto della legge sulla municipalizzazione, che pertanto parificava costi e ricavi. Un conto pesante, considerato che, dei 187 miliardi di lire che il Comune trasferì all'azienda nel primo anno d'esercizio, circa 140 erano destinati alle spese per il personale. Ma a farne le spese furono soprattutto Roma ed i suoi cittadini, le quali videro svanire un buon 40% del servizio di spazzamento. Solo il grande spirito di molti dipendenti impedì un tracollo annunciato prima del tempo.

[32] (Rigon, I primi passi dell'azienda, 2005)

A distanza di anni dall'avvenuta trasformazione aziendale, non vi era una guida, una struttura dirigenziale articolata in grado di trascinare una realtà destinata all'espansione massiccia in una città come Roma e con i nuovi parametri di Maastricht all'orizzonte. Tutto questo rappresentava un fardello poco sostenibile ed era, purtroppo, il risultato della rapida ed approssimativa preparazione della nuova realtà. Un fenomeno che si sarebbe protratto, appunto, nel tempo con diversa intensità. Proprio a questa lacuna strutturale, si dovrà imputare in buona misura la responsabilità di una ridondante circostanza di scarso dinamismo, inerzia ed inefficienza.

Le medesime criticità che costringevano l'azienda a cimentarsi sempre ed esclusivamente con i problemi del momento e lo stato emergenziale disperdendovi la quasi totalità delle energie. Si dovevano, quindi, tralasciare le funzioni di programmazione a medio e lungo termine in <<anni di costante emergenza>>[33]. Se si prende in considerazione, ad esempio, uno di questi problemi si comprenderà meglio perché il loro insorgere si possa attribuire alla carenza di organismi di vertice. La riorganizzazione avvenuta in quegli anni del servizio del centro storico ne è una testimonianza: questa stentava a decollare. E ciò avveniva soprattutto perché la struttura non era in grado di espletare rapidamente tutte le pratiche occorrenti all'attivazione del mutuo necessario al finanziamento del progetto. Ben 4000 cassonetti dovevano essere ancora posizionati in diverse zone della città e una parte cospicua dei mezzi più recenti in esercizio erano ormai, anche a causa di una scarsa manutenzione, compromessi da un grado di usura tale da renderne necessaria la sostituzione.

Quasi la metà del parco automezzi era fermo nelle officine o in attesa di essere dichiarato fuori uso. Il parco automezzi che il Comune aveva conferito all'azienda constava in effetti di 448 unità, di cui però appena 225 erano i mezzi utili destinati alla raccolta. Inoltre, su 73 dei 448 pendeva una proposta di fuori uso e altri 120 rimanevano fermi nelle officine per mancanza di pezzi di ricambio.[34]

Alcuni interventi dai quali dipendeva direttamente l'efficienza dell'azienda venivano sollecitati con pressante urgenza: così veniva dichiarata non più procrastinabile l'esigenza di costruire due nuovi autocentri in sostituzione di quelli allocati presso gli impianti di Ponte Malmone e Rocca Cencia. Così pure, si insisteva per la costruzione di due nuove sedi di

[33] (Rigon, I primi passi dell'azienda, 2005), da un'espressione di Francesco Ugolini, primo Presidente dell'AMNU
[34] Conto consuntivo AMNU, 1985

zona, complete di Aree intermedie attrezzate. Per questa iniziativa, peraltro, era già stata avanzata da tempo una richiesta di finanziamento e sfortunatamente la lista delle occorrenze in attesa era ancora più lunga. Molti degli stabili aziendali e dei fabbricati conferiti dal servizio alla municipalizzata non rispondevano alle più elementari norme antinfortunistiche e igieniche.[35] Ad aggravare questa situazione, si aggiungeva la concreta sensazione che la giunta comunale ritardasse ad oltranza la nomina della commissione amministratrice. In questo quadro già notevolmente instabile, la magistratura avviava un'indagine su alcune vicende collegate alle trattative private riguardanti diverse forniture di mezzi e attrezzature, che porteranno il direttore generale a richiedere la sospensione dal servizio, poi definitiva, e il successivo conferimento ad un sostituto.

Ad evitare il collasso del servizio nel suo complesso, quindi, furono come anticipato i lavoratori, i quali dovettero farsi carico di mansioni che in una normale gestione sarebbero state di pertinenza di figure esperte e qualificate. Un altro problematico risvolto di queste lacune strutturali fu il caso SOGEIN (Società gestioni industriali Spa), che nel 1986, quindi a poco più di un anno dalla nascita formale dell'azienda, destabilizzò in maniera grave un quadro già notevolmente compromesso. La società mista citata alla quale era stata affidata una buona parte dell'attività di smaltimento rifiuti negli impianti di Rocca Cencia e Ponte Malnome sarebbe, infatti, stata messa di lì a poco in liquidazione.

I suoi dipendenti scioperarono per molti mesi ed interi quartieri di Roma restarono sommersi dai rifiuti. Prima ancora dell'insediamento del neo presidente, tra l'altro, si era palesato lo stato surreale in cui versavano le sedi di zona aziendali, le quali erano state dichiarate causa di infortuni e lesioni ai danni degli operatori ecologici. Ecco perché la magistratura e le USSL procedettero di conseguenza e lo smaltimento dei rifiuti venne temporaneamente affidato ad ACEA.

Il caso in esame è però emblematico per comprendere appieno le intenzioni che di lì a poco i decisori, a partire dall'amministrazione capitolina targata Argan, avrebbero introdotto in un'ottica che prevedeva una regia pubblica cui assegnare almeno in parte le operazioni di smaltimento. Già in precedenza, lo smaltimento era affidato alla SOGEIN, di cui era proprietaria al 67% la Società mineraria del Trasimeno di proprietà ACEA. Il restante capitale era privato, lo stesso che gestiva impianti e discariche. Dagli impianti di selezione si otteneva un compost di bassa qualità, cui si perveniva mediante il trattamento della

[35] (Rigon, I primi passi dell'azienda, 2005)

frazione organica presente nei rifiuti, ma che risultava ricco di sostanze inquinanti come ferro e vetro, ed era quindi di difficile immissione sul mercato agricolo. La frazione leggera veniva invece inviata ai forni di incenerimento, i cui impianti di depurazione non però più idonei a fornire il necessario trattamento per l'abbattimento dei fumi. Altri rifiuti, formati principalmente dai residui della selezione, venivano poi inviati alla discarica di Malagrotta.

La proprietà di questa fondamentale discarica apparteneva, come si è detto, ai privati e tale sarebbe rimasta. La SOGEIN rappresentava quindi per gli amministratori comunali il modo più efficace, attraverso la creazione di una società pubblica, per ripristinare condizioni finanziarie più favorevoli.[36] Purtroppo i problemi di cui si è parlato e il fatto che gli impianti, benché acquisiti dal Comune, erano ormai obsoleti e addirittura non più corrispondenti ai requisiti normativi bloccò il cammino aziendale. Per molti anni, infatti, l'unico impianto di smaltimento gestito dall'azienda municipale sarà infatti il forno inceneritore per i rifiuti ospedalieri ubicato in località Ponte Malnome. A nulla valsero le numerose richieste che vennero dalla commissione amministratrice a che si procedesse dell'assegnazione dello smaltimento all'azienda. A poco servì anche l'apporto del piano che la Regione Lazio aveva predisposto per la gestione dei rifiuti. Esso suddivideva il territorio regionale in bacini di utenza, prevedendo per questi la realizzazione di impianti e discariche. Da allora persiste l'enorme difficoltà nella concreta attuazione di quel piano e dei successivi fino a quello odierno di cui si è trattato in precedenza.

Il tema centrale, funzionale anche all'analisi dello stato attuale dell'AMA, era quello dell'individuazione dei siti: da un lato questi dovevano offrire adeguate garanzie sotto il profilo della conformità igienico ambientale e dall'altro non suscitare malcontento nelle popolazioni circostanti. Questa e altre drammatiche cesure faranno naufragare il piano regionale e in parte o completamente le amministrazioni successive costringendole ai margini del problema per molto, troppo tempo. Quello fu certamente il momento più difficile che la giovane azienda si sarebbe trovata ad affrontare e nel frattempo la già lentissima costruzione dell'organico stentava a procedere: il personale operaio in organico risultava inferiore di circa 2000 unità rispetto alle effettive esigenze della municipalizzata romana[37] In più, una cospicua parte di quei lavoratori che erano inquadrati ai primi livelli funzionali era ormai prossima al pensionamento.

[36] (Rigon, 2005)
[37] Relazioni di bilancio AMNU, 1986-1988

Il personale degli uffici, essenziale per la svolta aziendale del servizio, era ridotto di circa un terzo rispetto al necessario per il corretto funzionamento amministrativo. Era poi stata completamente trascurata la predisposizione di un'unità aziendale che si occupasse dell'organizzazione interna dello studio e della realizzazione delle procedure, nonché della sistemazione della gran mole di documentazione prodotta dai vari uffici. In particolare, risultavano scoperte le posizioni direttive del servizio tecnico. Una paradossale dimostrazione dell'anomala situazione della non ancora avviata azienda era la presenza di un avanzo gestionale nel primo esercizio.

Il conto consuntivo 1986 evidenzia infatti un avanzo di gestione di circa 13 miliardi e mezzo di lire. Al tempo stesso, il primo esercizio riassume nei dati contabili più significativi il difficile andamento dell'azienda. Quell'avanzo era dovuto sostanzialmente a economie derivanti dalle spese per il personale e allo slittamento dei programmi di manutenzione con ulteriori colpevoli ritardi su mezzi e impianti. Il contributo in conto esercizio che il Comune versò quell'anno nelle casse aziendali registrava un aumento di circa 15 miliardi di rispetto all'anno precedente. Solo con l'avvicinarsi degli anni Novanta, l'azienda comincia ad uscire parzialmente dall'emergenza quotidiana e avvia quindi la normalizzazione delle proprie attività. In seguito alla nomina del nuovo direttore generale e con l'ingresso di nuovi dirigenti, si procede ad una prima importante riorganizzazione della struttura aziendale, i cui effetti sono ben visibili ancora nei bilanci di quegli anni. Dall'amministrazione arrivano otto dirigenti e dall'ACEA arrivano i nuovi direttori amministrativo ed operativo, ai quali si aggiungono, tra gli altri, i nomi di Fiscon e Molinas. Si completa, poi, il ricollocamento dei lavoratori ex SOGEIN e le strutture medico legali vengono affidate alle Ferrovie dello Stato con il compito di valutare lo stato di salute degli operatori ecologici.[38]

Sul fronte operativo un ruolo di primo piano è ricoperto dall'inizio della gestione da parte dell'AMNU del forno denominato 4b per l'incenerimento dei rifiuti speciali ospedalieri, il quale, pur rappresentando un primo importante passo verso l'allargamento delle competenze aziendali, porta con sé nuovi problemi connessi col fatto che era sufficiente a coprire solo i rifiuti di quel tipo provenienti dal territorio comunale e non regionale. Per questo, l'impianto non rispondeva più alle norme di legge, ma onde evitare la paralisi del sistema continuava ad essere utilizzato con continui e dispendiosi interventi di manutenzione. Nel frattempo, venivano però avviati i lavori di bonifica delle discariche abusive e la rimozione degli inerti

[38] (Rigon, I primi passi dell'azienda, 2005)

stradali. D'importanza sociale e sanitaria notevole fu l'istituzione del servizio raccolta siringhe e l'assunzione diretta dei rifiuti solidi urbani in precedenza affidata ad ACEA. Altro traguardo, infine, fu l'affidamento del servizio di pulizia e diserbo delle aree archeologiche e monumentali del centro storico e del suburbio.

Ma la novità più grande era rappresentata dalla sperimentazione della raccolta differenziata del vetro con l'utilizzo di 18 <<campane>> posizionate nel quartiere romano di Prati. L'azienda, poi, non essendo nelle condizioni di potersi far carico della gestione diretta della raccolta e del successivo smaltimento del vetro, aveva esteso la raccolta differenziata all'intero territorio cittadino e aveva bandito l'appalto concorso per l'aggiudicazione del servizio. Tale azione è da molti considerata il principio di quel lungo e faticoso processo, non ancora terminato, che vede nella raccolta differenziata un insostituibile strumento per il superamento del concetto classico di discarica in luogo di un riutilizzo e riciclo delle sostanze contenute in molti materiali di largo consumo, i quali a loro volta vanno a comporre una parte tutt'altro che irrilevante dei rifiuti solidi urbani.

Permanevano, però, gli stessi problemi legati ad acquisti e manutenzioni di impianti ed automezzi ed è per questo che da allora tutto il ciclo della differenziata stenta a decollare. Nei bilanci successivi compaiono i primi pareggi d'esercizio, ma restavano quasi inalterati gli effetti negativi delle carenze del personale ulteriormente aggravate dal ritardo siderale con cui il Comune versava il contributo d'esercizio. Basti pensare che solo nel 1987, il Comune di Roma ha sottratto alle disponibilità aziendali un avanzo di gestione di 18 miliardi di lire compromettendo il funzionamento dell'azienda e logorando quasi irreversibilmente i rapporti tra l'azienda e il suo proprietario. Tali negligenze avevano naturalmente riflessi drammatici anche sulla politica del personale: delle 6523 unità previste in organico ne risultavano 5313 al 1988[39], una differenza negativa che interessava soprattutto il personale di II livello determinate per la vita aziendale.

[39] Bilanci pluriennali AMNU

Il divario tra organico di diritto e organico di fatto portava ovviamente a un aumento dell'istituto dello straordinario con notevoli ripercussioni sul costo del lavoro e quindi sulla gestione complessiva. Delle assunzioni previste solo 328 furono avviate. Anche questo aspetto sembra ad oggi costituire un grande irrisolto storico dell'azienda municipalizzata. Alla fine degli anni Ottanta si cominciava, ad ogni modo, ad intravedere la luce con l'attuazione del piano di sostituzione dei mezzi e dei cassonetti, sostituiti con quelli in plastica. Una importante innovazione tecnologica venne introdotta con l'acquisto delle prime attrezzature side loader per la compattazione e il lavaggio dei cassonetti. Tali attrezzature, presenti ancora oggi ed implementate, sui nuovi autotelai IVECO, avevano il grande pregio di effettuare il caricamento dei cassonetti direttamente sulla fiancata del mezzo senza ulteriori ausili da parte degli operatori e senza dispersioni aggiuntive di risorse. Nel frattempo, irrompeva al livello nazionale e in parte internazionale un interesse rafforzato per la salvaguardia ambientale ed è da questa contingenza che avranno origine ulteriori e tormentate ristrutturazioni aziendali a margine di crisi politico-istituzionali più o meno continue.

Capitolo 3

Da azienda municipalizzata ad impresa quotata in borsa per la tutela dell'ambiente

3.1 La svolta ambientale e l'inizio delle ostilità istituzionali perenni

In precedenza, si è già accennato alla ritrovata e rinnovata attenzione alle attività di salvaguardia ambientale ed è quindi opportuno contestualizzare gli effetti di questa svolta anche da un punto di vista normativo per coglierne appieno la portata sulle politiche pubbliche e, soprattutto, sull'azienda speciale capitolina. In primo luogo, si evidenzia l'istituzione del Ministero dell'Ambiente: nel 1986[40] si attribuirono quindi le relative funzioni in materia di rifiuti già attribuite al Comitato interministeriale. In secondo luogo, l'anno successivo si introducevano con la legge 441[41]le misure urgenti in materia di rifiuti, che obbligavano i comuni ad attivare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani pericolosi. Una disposizione che porterà l'Azienda Municipale Nettezza Urbana della Capitale ad iniziare la raccolta differenziata delle pile esauste, delle batterie e dei farmaci scaduti, attiva ancora oggi sul territorio con discreto successo.

Ma è dal 1988 che ha luogo un grande cambiamento: viene emanata la legge 475, che prevede dal 1990 l'obbligatorietà per i comuni di organizzare la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, dando il via alla raccolta a tappeto di vetro, plastica, carta, metallo, alluminio e tutti i materiali riciclabili. Si fornivano, a tutti gli effetti, indicazioni precise sulle modalità di smaltimento dei rifiuti industriali, dividendo il processo in due fasi: la prima si declinava con un piano d'emergenza, la seconda avviava un sistema integrato di smaltimento. Si introduceva, inoltre, il concetto di Materia Prima Secondaria[42] e si favoriva l'intervento del settore pubblico anche in forma consortile con i privati. Il nuovo intervento

[40] Legge n.349, 8 luglio 1986, "Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale"

[41] Legge 441/1987, convertiva in legge il Dlgs. n. 361 del 1987 che, oltre ad imporre ai comuni la raccolta differenziata, autorizzava gli stessi ad assumere mutui ventennali con la Cassa depositi e prestiti per l'adeguamento degli impianti ed il potenziamento degli esistenti, nonché per la realizzazione di nuovi destinati al trattamento e allo stoccaggio dei rifiuti. Oneri di ammortamento a carico dello Stato. Il successivo Dm n. 559 del 1987 prevederà, tra l'altro, per le regioni la redazione di un piano per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

[42] Definita un <<residuo derivante da processi produttivi e suscettibile di essere utilizzato come materia prima in altri processi produttivi delle stesse o di altra natura>>

normativo si porrà alla base della fondazione del Consorzio trattamento rifiuti, che vedrà quale socio fondatore, insieme all'AMNU il Consorzio laziale rifiuti. Ad ulteriore conferma della maturata consapevolezza ambientale si registrano poi in quegli anni alcuni avvenimenti molto significativi, a partire da manifestazioni di livello internazionale e nazionale alle quali partecipano, tra i primi, dirigenti e commissari d'azienda romana. Da ricordare il seminario sulla valorizzazione dei rifiuti in materia plastiche nell'ambito del riciclaggio e riutilizzo, che si è tenuto a Parigi e la Conferenza europea <<Plastica Recycling>> di Copenaghen. Seguivano ancora incontri sulla minimizzazione dei rifiuti urbani, primo tra tutti quello molto partecipato che si tenne in Toscana sulla limitazione ed il recupero dei rifiuti. Ma il l'evento più importante è stato senza dubbio quello relativo al recupero energetico derivante dalla combustione dei rifiuti svoltosi a Perugia unitamente ad alcune mostre molto influenti dal punto di vista tecnologico.

È molto semplice notare però che, a fronte dell'ondata travolgente di ambientalismo a tutti i livelli, l'amministrazione capitolina non appariva da subito né sensibile, né ovviamente partecipe. Una conflittualità neanche più tanto latente, se a maggior ragione si guardava e si guarda, come del resto si sta facendo nel corso della trattazione, agli effettivi contributi di ogni natura che dal comune giungevano all'azienda. L'ostilità che veniva a consolidarsi, e a resistere nel corso del tempo sino ad oggi, tra comune e azienda derivava principalmente dalla carenza strutturale aziendale, nonostante gli interventi positivi in tal senso. Questa grave frattura generava fisiologicamente la richiesta di un maggior impegno da parte dell'amministrazione comunale e questa, invece di adoperarsi ai fini dell'efficientamento generale facendo all'occorrenza anche fronte comune con l'azienda di sua proprietà, si lamentava dell'inerzia aziendale. Da subito, pertanto, dal Campidoglio pervenivano le dimostrazioni di una visione distorta della realtà aziendale e di un grosso pezzo di quella cittadina confermandone la scarsa lungimiranza nell'affrontare i problemi reali legati alla gestione dei rifiuti della Capitale.

Una situazione che si protrarrà, quindi, negli anni successivi. Se l'azienda si avvierà poi per un decennio ad una stagione di sorprendente piena operatività, lo si dovrà anche questa volta alle eccellenti strutture direttive ed amministrative. Vera e propria espressione, come si vedrà, di una classe dirigente all'altezza di una corretta gestione del servizio più importante e grande d'Italia. Le vicende aziendali di quegli anni si possono inquadrare in quella più generale dell'economia del paese. Questa fece registrare nel 1989 un incremento del PIL reale stimato del 3,4%. Tuttavia, l'inflazione era ancora alta, ma il settore industriale era in

pieno sviluppo e grazie al progresso tecnologico portava a risultati positivi. Allo stesso modo, il mercato del lavoro faceva notevoli progressi con l'aumento degli occupati soprattutto, appunto, nel settore dei servizi, che trascineranno ai massimi storici l'occupazione interna nel 1991. Oggi è ancor più evidente come vi sia una stretta correlazione tra rifiuti generati e crescita economica e questo è ancor più noto per alcune tipologie di rifiuti, tra i quali i primi in assoluto sono i rifiuti solidi urbani.

Una corrispondenza che non è altrettanto facile riscontrare per i rifiuti industriali. Dal momento che Roma non era, come d'altronde non lo è ancora oggi la sua area metropolitana, una zona ad alta intensità industriale, ma piuttosto ad alta densità abitativa, ciò che qui è sufficiente ricordare è come la tipologia ambientale della Capitale comportasse che alla crescita economica generale corrispondesse un considerevole aumento della produzione dei rifiuti, in particolar modo nelle aree urbane. Di qui, la rinnovata esigenza di sviluppo per l'azienda che si occupava e tutt'oggi si occupa di gran parte del ciclo dei rifiuti.[43] In quel periodo, in effetti, l'azienda affrontava un incremento nella raccolta dei rifiuti pari al 5,4%, a fronte di un 4% su base nazionale. Si raggiungeva un totale di 1.274.000 di rifiuti raccolti e trasportati e si consolidava, peraltro, una tendenza che vedeva un aumento del volume caratterizzato da un sempre più basso peso specifico del rifiuto conferito. Il servizio di spazzamento era ormai normalizzato e sugli altri fronti, come i servizi di raccolta e smaltimento dei RSU e dei rifiuti speciali, si poteva notare uno sviluppo notevole. Ciò è ancora una volta da sottolineare se si tiene conto dei patologici ritardi nelle assunzioni del personale e delle dilanianti difficoltà finanziarie.

I punti più dolenti riguardavano ancora l'attività dello smaltimento, affidata dal Comune alla Co.La.Ri e i gravi problemi di utilizzo legati alla discarica di Malagrotta. Questa a seguito di una disposizione della Regione Lazio, riceveva quantitativi sempre maggiori e crescenti di rifiuti provenienti dalle altre province. I costi dello smaltimento subivano, di conseguenza, un fisiologico incremento, il quale lievitava ulteriormente in virtù delle nuove tariffe istituite dalla Co.La.Ri. Il nuovo contratto stipulato tra il Comune e l'azienda affidataria di Malagrotta prevedeva un costo pari a 21,9 lire al kilogrammo di rifiuti solidi per il loro conferimento e così sarebbe rimasto – con il solo adeguamento ISTAT – fino al 2005.

[43] (Rigon, Operatività e nuova progettualità, 2005)

Un prezzo che in realtà risultava competitivo rispetto alla media nazionale e che permetteva al Comune di Roma di operare in notevole economia per diversi anni, a discapito, di contro, della celerità nell'individuare soluzioni alternative alla discarica. Di nuovo, anche in questo caso è alquanto singolare constatare la facilità con la quale gli annosi problemi dell'allora azienda speciale abbiano resistito nel corso del tempo trascinandosi sino ad oggi e, anzi, si siano aggravati sotto il peso di gestioni politiche e amministrative scellerate. Non è un caso se, sempre nello stesso periodo, tre grandi eventi ostacolavano le encomiabili conquiste aziendali e lo sviluppo di quella realtà: in primo luogo la crisi che ha investito il Comune di Roma a seguito delle elezioni anticipate del 1989. Ne usciva, infatti, una maggioranza accresciuta e consolidata sul fronte pentapartito con l'eccellente risultato del Psi e allo stesso tempo un grande successo dei Verdi, che entravano a gamba tesa in assemblea capitolina con sei consiglieri. Era la conferma di quella tendenza ambientalista di cui si parlava in precedenza, ma anche la conferma di come questa abbia e avrebbe influenzato le politiche sui rifiuti nella città e, più in generale a livello nazionale.

In secondo luogo, ad incidere negativamente, vi era il decurtamento del bilancio di previsione di 31 miliardi di lire, reintegrati solo in parte e a fine esercizio. Infine, proprio il documento di bilancio veniva approvato tardivamente costringendo l'azienda a rimandare progetti cruciali e mettendo di nuovo in ginocchio la città lato rifiuti. A tutto ciò, si aggiungevano le dimissioni dei commissari. Come si è evidenziato più volte, la vicenda dell'AMA da questo momento in poi sarà protesa, almeno nelle intenzioni di alcuni interpreti, verso l'assolvimento di una vera e propria missione ambientale, che superi e sostituisca la normale erogazione dei servizi legati al decoro urbano. Pertanto, ogni ritardo o inefficienza mina di volta in volta stabilità e natura dell'azienda con tutte le conseguenze del caso sulla tenuta della città e la fiducia degli utenti.

Tuttavia, grazie agli sforzi anomali compiuti, l'azienda riusciva comunque a mantenere una tendenza abbastanza positiva sull'efficienza con il bilancio in sostanziale pareggio e questo era il segno di una gestione corretta. Un esempio su tutti, i quasi 20 miliardi spesi sui 24 a disposizione per il progetto di rinnovamento parco automezzi ed attrezzature. In netto miglioramento anche la parte degli investimenti finanziari che avrebbero fruttato un ricavo complessivo quasi pari alla metà della spesa per le voci citate. Non bene, al contrario, sul fronte personale dove si riproponeva l'annosa questione del divario tra personale di diritto e personale effettivo, che rendeva quasi obbligatorio la richiesta di un fabbisogno maggiore per l'esercizio successivo.

3.2 La nuova azienda: i progressi e la struttura per funzioni

Le evidenti difficoltà precedevano, però, un periodo florido di progressi specie sul versante organizzativo, l'altra faccia della medaglia che salvava letteralmente l'azienda. Già in precedenza, si era parlato dell'ulteriore sviluppo e razionalizzazione della struttura organizzativa[44]. Questa era divenuta ancor più urgente in vista dell'ampliamento delle attività aziendali e della realizzazione del sistema informativo contabile, financo dell'avvio del controllo di gestione: si confermava così il nuovo orientamento verso una struttura per funzioni, rispondente al principio dell'unità dei centri di costo e di responsabilità. In questa ottica la commissione amministratrice deliberava l'approvazione del piano di assestamento.[45]

Questo prevedeva, a fianco della figura del direttore generale, tre direttori e due capidivisione inquadrati al secondo livello funzionale, otto capiservizio al terzo livello, sette capisettori e quattro dirigenti. La direzione generale risultava così costituita da una direzione amministrativa, una direzione operativa e una direzione risorse umane, e prevedeva, ancora, in posizione di staff, due divisioni di cui la prima denominata <<sistemi informativi aziendali e organizzazione>>, la seconda <<sviluppo studi e ricerche e pianificazione a lungo termine>>[46] (Tab. 1). Veniva approvato, poi, in applicazione delle leggi vigenti in materia e tenuto conto di quanto previsto dal contratto nazionale della Federambiente, un progetto di formazione lavoro relativo alle tre aree di maggiore sviluppo aziendale: informatica, igiene ambientale, manutenzione macchine e impianti[47].

---

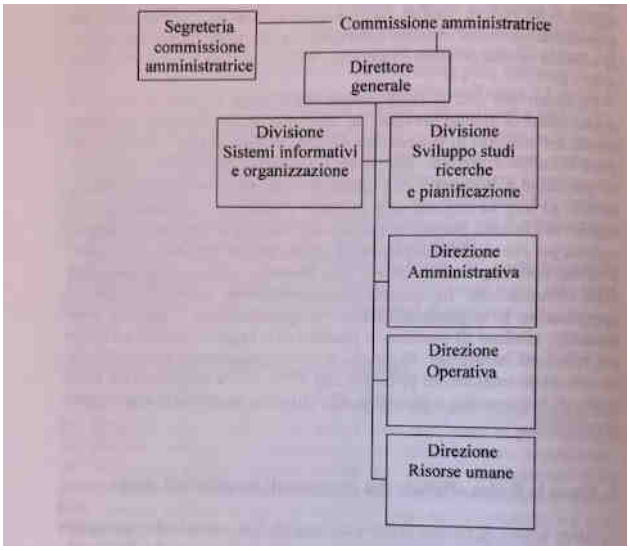
[44] Regolamento speciale aziendale, approvato con deliberazione del consiglio comunale del dicembre 1984 e deliberazione 1986 per la revisione della struttura aziendale (Studio Praxi) ispirata ad un modello per funzioni

[45] (Rigon, I primi passi dell'azienda, 2005)

[46] Deliberazione della commissione amministratrice, febbraio 1989, poi annullata dalla deliberazione n.159 del 17 marzo 1997

[47] Il piano era stato approvato dalla commissione amministratrice e successivamente dalla commissione per l'impiego della Regione Lazio. Esso prevedeva che tutti i giovani assunti con il contratto di formazione lavoro al III Livello transitassero in IV livello al termine del periodo di durata del contratto stesso, qualora fossero stati assunti a tempo indeterminato

Tabella 1 Struttura organizzativa AMNU, 1989, Fonte: consiglio comunale Roma



[48]. La Commissione amministratrice istituiva allo stesso tempo quattro sottocommissioni, che avevano la funzione di definire con maggior chiarezza le metodologie da seguire nel lavoro in alcuni ambiti specifici. Ecco che tali organi secondari venivano quindi chiamati ad approfondire la programmazione come i piani di investimento, le organizzazioni e lo sviluppo, le relazioni industriali. In tal modo, il processo di ristrutturazione aziendale iniziato anni addietro e forzato dagli eventi successivamente aveva raggiunto un buon grado di funzionalità, garantendo una buona operatività all'azienda.[49]

Vi furono, altresì, altre azioni di rilievo che furono intraprese dall'azienda in quegli anni, come ad esempio la revisione del servizio nel centro storico anche in vista dei mondiali di calcio del 1990. Un evento, quest'ultimo, che avrebbe attirato su Roma tutte le attenzioni del mondo con un flusso ancor più importante di turisti. In particolare, il progetto prevedeva la ricostituzione dei percorsi di raccolta degli RSU su tre turni – mattina, pomeriggio e notte – ponendo particolare attenzione alle condizioni di traffico e sosta nelle fasce orarie previste per l'erogazione del servizio. Si adottavano sistemi di spazzamento e lavaggio più idonei avvalendosi delle nuove spazzatrici meccaniche piccole e quindi facilmente adattabili al tipo di strade che caratterizzano il centro di Roma. Si prevedeva il potenziamento del sistema di raccolta, anche grazie all'estensione dei turni a 6 giorni su 7, nonché l'attribuzione ai capizona e ai capisquadra della facoltà di contestare le infrazioni agli articoli relativi alla

[48] Il piano era stato approvato dalla commissione amministratrice e successivamente dalla commissione per l'impiego della Regione Lazio. Esso prevedeva che tutti i giovani assunti con il contratto di formazione lavoro al III Livello transitassero in IV livello al termine del periodo di durata del contratto stesso, qualora fossero stati assunti a tempo indeterminato

[49] (Rigon, Operatività e nuova progettualità, 2005)

lordura del suolo pubblico contenuti nel Regolamento di polizia urbana e nel successivo Dpr 915/1982. Veniva redatto, tra l'altro, un nuovo contratto di smaltimento per i rifiuti solidi assimilabili ai rifiuti urbani: l'AMNU si faceva carico, cioè, dello smaltimento provvisorio di detta tipologia di rifiuti presso lo stabilimento di Ponte Malnome, alleggerendo in questo modo la pressione sulla discarica di Malagrotta, che infatti non era in grado di sopportare l'ulteriore traffico di mezzi che quei rifiuti trasportavano, giacché, in seguito alle menzionate e precedenti disposizioni regionali, doveva accettare anche i rifiuti provenienti da altre località della provincia. Sul versante progettualità non si arrestava la corsa, a conferma del momento positivo aziendale dettato dalle capacità della nuova struttura. Furono approvati, infatti, sia il progetto del nuovo forno per l'incenerimento dei rifiuti speciali ospedalieri e dei medicinali scaduti, sia quello per un impianto polifunzionale per la termodistruzione dei rifiuti tossici e nocivi a prevalente matrice organica, previsto a Ponte Malnome.

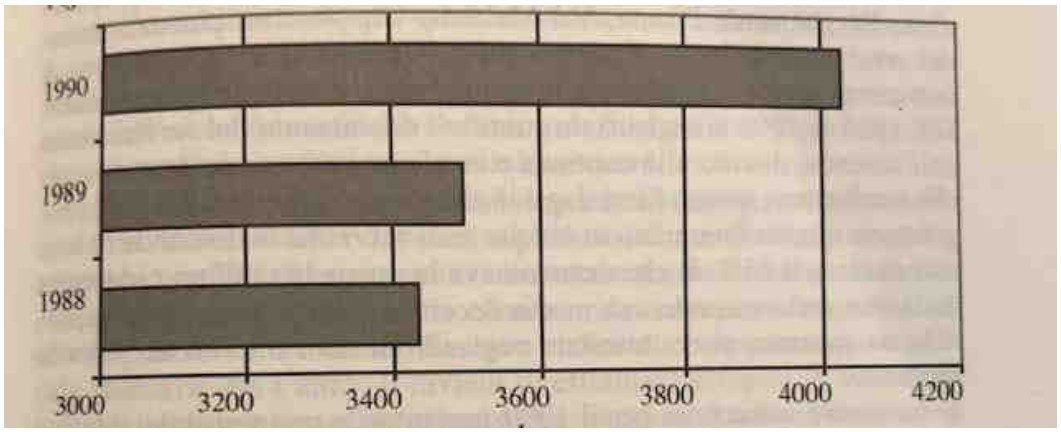
Allo stesso tempo veniva accordata all'azienda la potestà di contrarre direttamente i mutui necessari a soddisfare almeno in parte le necessità che provenivano dal settore investimenti, caposaldo dello sviluppo aziendale. Se da questo lato le cose continuavano a funzionare, era necessario purtroppo constatare che l'azienda riuscì a beneficiare solo in minima parte dei finanziamenti speciali legati all'evento mondiale che si svolse quell'anno. L'esclusione della municipalizzata capitolina da quei fondi sembrava quasi voler significare che così i sofferti traguardi raggiunti in molti anni potessero in qualche modo essere sufficienti per garantire la piena funzionalità dell'azienda rispetto al servizio necessario e quindi una raggiunta adeguata pulizia della città. Si sprecava quindi un'ulteriore occasione di progresso cittadino e aziendale trasformando entrambe in una promessa che però suonava già come una bugia.

Già, perché il servizio reso in quelle circostanze eccezionali in realtà non fu all'altezza con il Comune che dal canto suo riuscì ad assolvere ai suoi compiti specifici relativi alla sola viabilità. In concreto, il contributo in conto esercizio che il Comune deliberò a favore dell'azienda per il 1990 risultò di 330 miliardi, ai quali si aggiungevano i 15 miliardi di contributo straordinario per coprire i costi e le spese stimati dall'azienda per far fronte all'evento straordinario.

Di questi, 12,5 erano destinati alle spese relative al personale da impiegare nella gestione dei gabinetti pubblici e nella liquidazione del personale stagionale. I restanti 2,5 miliardi dovevano coprire i maggiori costi di gestione legati all'eccezionalità delle circostanze. Ma

il contributo venne, purtroppo, pesantemente decurtato nel bilancio di previsione comunale. A nulla valsero le opposizioni condotte dai vertici aziendali, che dovettero correre ai ripari compensando con drastiche riduzioni degli ammortamenti. Ancora una volta, l'azienda mostrava una buona tenuta gestionale a fronte dell'impiego più che massiccio di tutte le risorse a disposizione e, anzi, accresceva la produttività (Tab.2), a dispetto dell'incremento del costo dello straordinario dovuto ai turni domenicali.

Tabella 2 Superficie annua spazzata, 19888-1990, Fonte: Elaborazioni AMNU, allegati statistici



A fronte di un ulteriore aumento esponenziale dei rifiuti solidi urbani si constatava un aumento di efficienza del servizio di raccolta e trasporto con notevole alleggerimento dello stesso nelle ore di punta della circolazione stradale vista l'ottima riuscita della raccolta notturna. Allo scopo di migliorare ulteriormente l'efficienza aziendale, si avviava parallelamente un piano di recupero qualitativo e quantitativo in tal senso, nell'ottica di un progetto più ampio teso ad elevare gli standard del servizio.

Come? A partire dal rapporto con l'utenza, un aspetto anche questo che sarà croce e delizia per entrambe le parti con un'inclinazione più netta per la prima negli ultimi anni. Si riconosceva, infatti, l'importanza di una costante sensibilizzazione nei confronti degli utenti per il conseguimento di una maggiore efficacia del servizio stesso. La questione dei rapporti con l'utenza, ovvero con i cittadini romani, comincia ad essere considerata non più quale elemento residuale ai fini di un efficiente servizio di pulizia della città ed entra a far parte, seppur con diversi limiti, dei progetti di sviluppo aziendale. Su questa linea, si costituiva l'ufficio relazioni esterne e venne predisposto un ufficio per il ricevimento dei reclami. Negli anni successivi, tale ufficio diventerà parte integrante e molto attiva del settore operativo, come ulteriore segnale di una maggiore attenzione al rapporto con gli utenti a fronte, però,

di una crescita esponenziale delle criticità nei servizi. A questo seguivano a livello nazionale intese sindacali per regolare i conflitti di lavoro attraverso nuove norme di comportamento e di gestione da adottarsi nelle controversie tra aziende erogatrici di servizi pubblici e lavoratori. Il nuovo codice prevedeva, tra l'altro, il divieto di sciopero in concomitanza di importanti manifestazioni e consultazioni. Tali disposizioni avranno l'effetto di ridurre sensibilmente la conflittualità interna ed esterna all'azienda.

Fu poi recepito il nuovo contratto collettivo di lavoro, che conteneva anche delle dichiarazioni d'intenti importanti ed indicative di una visione d'insieme della gestione dei rifiuti. Esse nascono dalla volontà dell'azienda di trovare una convergenza tra i propri interessi e quelli dell'utenza cercando di cogliere e coniugare i potenziali risvolti positivi della nuova normativa in termini ambientali. Tutto ciò confermava di nuovo il grande fermento, in particolar modo nelle società partecipate, attorno al tema ambientale. Vale la pena ribadire, che se l'azienda avesse potuto contare su maggiori liquidità, come del resto più volte promesso in sede comunale nei bilanci preventivi, questa avrebbe di sicuro consentito l'attuazione di tutti i programmi preventivati. Il fatto che, nonostante l'impegno dell'azienda, l'unico di questi progetti per i quali si erano avviate le realizzazioni fosse l'inceneritore, stava a testimoniare le grandi difficoltà. Queste riguardavano e riguarderanno la localizzazione degli impianti.

Ma forti rimanevano anche le responsabilità politiche, che di volta in volta rallentavano, fino ad annientarle, le procedure d'innovazione ed efficientamento. Questo stallo ridondante, oltre che a ritardare l'avvio di quel processo graduale di riduzione del quantitativo di rifiuti da conferire in discarica, ebbe come effetto, anche questo più o meno costante, di procrastinare lo sviluppo imprenditoriale dell'azienda legato anche all'introduzione di nuovi impianti. Vi erano infatti tutte le condizioni per il lancio definitivo dell'azienda, che però avvenne solo in minima parte lasciando strada, al contrario, ad un nuovo periodo d'incertezza, che terminerà con il commissariamento dell'azienda capitolina già nel 1992[50].

[50] (Rigon, Operatività e nuova progettualità, 2005)

3.3 Il nuovo assetto commissariale e l'azienda speciale: verso l'AMA

Com'è in parte già noto, il processo di trasformazione da azienda municipalizzata ad azienda speciale fu avviato per le quattro municipalizzate del Comune di Roma, in attuazione degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1992. Questa, assieme alla relativa deliberazione del consiglio comunale, istituiva di fatto le 4 aziende speciali, tra le quali anche l'Azienda Municipale Ambiente, con i relativi statuti. I legislatori avviavano così un programma volto a migliorare l'autonomia e le qualità imprenditoriali delle aziende che gestivano i servizi pubblici essenziali per le economie locali. Il nuovo corso commissariale, così naturalmente policy driven rappresentava una delle linee cruciali tracciate dalle ultime disposizioni. Si rimandava agli statuti aziendali o degli enti in questione per definire gli assetti dei nuovi soggetti dotati di autonoma personalità giuridica.

L'azienda speciale è, a tutti gli effetti, dotata di questa caratteristica, quale ente pubblico economico secondo gli orientamenti dettati dalla Corte di Cassazione, secondo i quali, cioè, l'attività di questa deve essere legata all'esercizio di un'impresa secondo i criteri di economicità nel perseguimento di un pubblico interesse. Questo era l'ulteriore segno di una tendenza più ampia e ricorrente, specie nel contesto italiano di quegli anni, che denotava l'esigenza di molte amministrazioni di mettere in atto una <<fuga dal diritto pubblico>>[51].

Essa dipendeva da diversi fattori: in primis la necessità di sottrarre determinate attività, come appunto quelle di natura industriale, ad un regime giuridico ritagliato intorno ad un regime diverso come quello burocratico. In secondo luogo, vi era la ricerca di grande flessibilità nella gestione, nonché la volontà, così, di sfuggire alla complicazione delle procedure. Non di minore rilevanza era inoltre il timore di controlli di ogni tipo, come l'intenzione di assumere personale senza concorsi e sottrarsi anche alle norme di contenimento della spesa pubblica, in particolare ai parametri europei.

A seguito di ciò, si nominavano, di conseguenza, i quattro commissari che avrebbero gestito le altrettante realtà capitoline appena nate. La transizione verso la nuova azienda venne condotta da un commissario straordinario, che avrebbe traghettato l'azienda fino all'insediamento del nuovo consiglio comunale.

[51] (Mattarella, 2018)

Una scelta, questa che va letta come azzeramento dei già difficili rapporti tra i vertici aziendali e l'istituzione comunale. L'allora giunta Carraro aveva del resto più volte stigmatizzato l'atteggiamento della commissione amministratrice, alla quale veniva imputata la mala gestione dell'azienda e il conseguente malfunzionamento del servizio. Tuttavia, nelle sue invettive, era singolare notare come l'ex Sindaco attribuisse tali inefficienze alla mancata razionalizzazione delle risorse disponibili da parte dell'azienda, trascurando però le ripetute richieste in tal senso della commissione. La responsabilità del mancato raggiungimento di tali obiettivi era in realtà da imputarsi proprio agli organi comunali ed è per questo che, anche la presunta volontà di affidare in parte ai privati il servizio manifestata dall'allora primo cittadino lasciava più di qualche dubbio.

Il nuovo assetto prodotto dal commissariamento e dalla nuova normativa rendeva quindi l'azienda speciale un'evoluzione della municipalizzata finalizzata, sempre nelle intenzioni, ad una efficace gestione del servizio di igiene urbana. Il più recente impianto normativo, pur introducendo sostanziali modifiche, lasciava al Comune dei poteri tali da garantire all'ente comunale la determinazione degli indirizzi programmatici e il controllo sull'azienda stessa. Gli obiettivi politico economici venivano stabiliti dall'ente locale nella relazione programmatica e dovevano essere perseguiti attraverso un rapporto politico-istituzionale tra il consiglio di amministrazione aziendale e gli organi del comune. La vigilanza sull'operato aziendale veniva esercitata dall'ente esclusivamente sugli atti fondamentali di gestione dell'azienda, i quali dovevano essere sottoposti all'approvazione del medesimo ente proprietario. Nell'ambito degli indirizzi e delle finalità determinate dal consiglio comunale, il cda elaborava quindi i propri programmi e su di essi verificava i risultati della gestione.[52] In quanto <<ente strumentale>>, l'azienda speciale svolgeva, ancora in quegli anni, un'attività di esclusivo interesse del Campidoglio, unico proprietario.

Ma questo non poteva comunque sostituirsi all'azienda, né con essa o contro di essa interferire, per quelle scelte che concernevano concrete azioni imprenditoriali volte al miglioramento dei servizi erogati. In merito a questi, peraltro, non si registravano grandi differenze come si è sottolineato in precedenza. Si inserivano però attività rilevanti quali quella di incenerimento dei rifiuti speciali ospedalieri e le raccolte di siringhe e rifiuti pericolosi. Per il resto, il nuovo statuto lasciava inalterate le restanti facoltà aziendali. In

[52] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)

realtà, la caratteristica più dirompente tra le altre nuove era rappresentata dal fatto che l'azienda speciale diveniva a tutti gli effetti un soggetto di diritto separato dall'ente locale e con una propria autonoma personalità giuridica.[53] Questo le consentiva nuovi margini di operatività, anche e soprattutto in merito all'accesso al mercato creditizio.[54] In quanto ente pubblico economico, l'azienda speciale doveva pertanto mirare al raggiungimento di una sempre maggiore autonomia ed imprenditorialità, tenuti fermi gli obiettivi assegnati all'azienda da Palazzo Senatorio e ai quali era subordinata la gestione del servizio. Questi rappresentavano l'interesse pubblico allo svolgimento del servizio di igiene urbana in quanto servizio pubblico essenziale.[55] L'azienda poteva pertanto attivarsi per l'erogazione di altri servizi nel settore dell'igiene ambientale, perseguendo la realizzazione di un sistema integrato di smaltimento dei rifiuti purché sempre in linea con i principi di economicità, efficienza ed efficacia, propri di un'impresa privata.

Al contempo poteva cedere specifici servizi o singole attività a terzi. Il controllo contabile era sempre affidato al collegio dei revisori dei conti. La maggiore autonomia rispetto alla vecchia municipalizzata avrebbe dovuto garantire al nuovo soggetto aziendale livelli più alti di flessibilità organizzativa e gestionale, anche in linea con quella tendenza nazionale di cui si è già accennato nei paragrafi precedenti. In verità, quei margini più ampi di autonomia rappresentavano solo un'opportunità, o peggio una promessa, in più dal momento che dovevano essere tradotti nello statuto. Lo stesso atto, che, come si è avuto modo di sottolineare, poneva al contrario delle nette limitazioni alle azioni e agli interventi aziendali.

Ad aggravare ulteriormente il quadro già complicato in essere, vi erano le dimissioni della giunta comunale, che sopraggiungevano nel pieno delle inchieste di Tangentopoli, ed i risultati di quella gestione. Seppur interveniva un avanzo pari a 36,4 miliardi, quella cifra derivava sia dai ricavi di 26 miliardi di lire, sia dalla mancata immissione di personale già assunto[56]. Il piano di investimenti previsto veniva quindi finanziato per metà. Permanevano, altresì, le difficoltà già registrate l'anno precedente per ciò che riguardava i contributi concessi a livello regionale per il finanziamento delle strutture fisiche d'impresa. La spesa si concentrava quindi sull'acquisto di nuovi automezzi e attrezzature per circa 14 miliardi,

[53] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)
[54] Circolare n. 1203 Cassa depositi e prestiti
[55] Raccolta e smaltimento dei rifiuti rientrano tra i servizi pubblici essenziali previsti dall'art. 1 della legge 12 giugno 1990 n. 146, riguardo le norme sul diritto di sciopero
[56] AMNU, relazioni di bilancio

mentre il contributo ordinario che il Comune versava all'azienda era cresciuto di poco rispetto all'esercizio precedente con 449 miliardi versati[57]. Per contro, i proventi dell'azienda da prestazioni di servizi speciali e altri servizi a pagamento registrarono un consistente aumento, passando dai 23 miliardi del 1992 agli oltre 31 del 1993. A pesare positivamente erano i servizi resi dall'azienda al Comune di Fiumicino. Nel frattempo, a fronte di una continua espansione di Roma, era da registrare un lieve calo della popolazione residente a Roma confermando la tendenza emersa dall'ultimo censimento. Si passava dai quasi due milioni e novecentomila unità del 1992 ai 2.787.753 unità nel 1993 e per la prima volta dopo un decennio si registrava una lieve diminuzione della quantità di rifiuti prodotta. Un calo che poteva essere attribuito in parte ai motivi demografici di cui sopra, ma che dall'altra andava interpretato come risultato di un nuovo contesto che stava prendendo forma, il quale valorizzava la raccolta differenziata e riduceva la quantità del rifiuto <<tal quale>> da conferire poi in discarica. Un notevole successo ancora poco percettibile e secondario rispetto alla svolta che in realtà si voleva imprimere con le novità normative a vari livelli e ancor di più con il passaggio dal servizio all'azienda.

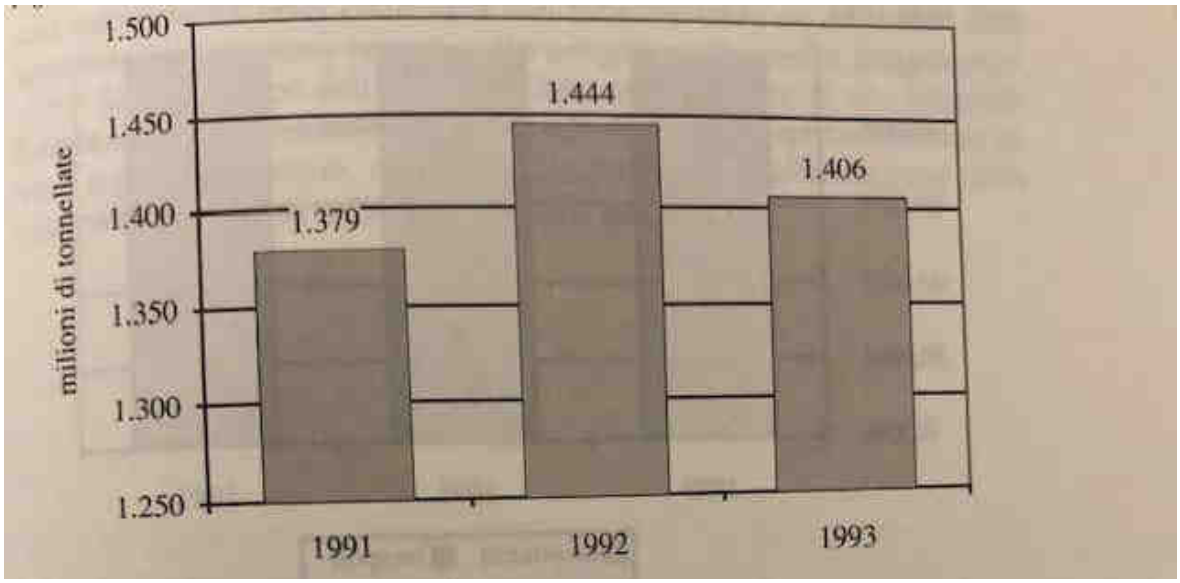
Un ulteriore passo in avanti sulla quantità e questa volta sulla quantità del servizio di raccolta come quella del rifiuto, era l'estensione del servizio di raccolta a cassonetti. Il che faceva registrare un maggior un indice di meccanizzazione del servizio che si traduceva in una significativa riduzione della raccolta a sacchi. Inoltre, l'introduzione dei cassonetti da 1700 e 2400 litri apriva le porte alla grande ristrutturazione della raccolta avvenuta poi nel 1994, la stessa che introduceva la raccolta a caricamento laterale e che porterà considerevoli benefici economici nel corso degli esercizi successivi. La meccanizzazione recava sensibili miglioramenti anche per il servizio di spazzamento: l'aumento complessivo della superficie spazzata, a fronte dell'aumento dell'indice relativo delle spazzatrici e della diminuzione dell'indice relativo agli operatori, evidenzia l'avvenuta trasformazione del servizio in favore della meccanizzazione.

[57] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)

Va infine sottolineato che nel 1993 con la deliberazione dei concorsi a copertura delle posizioni di dirigente tecnico, veniva avviato un processo, da alcuni definito di ingegnerizzazione, il quale seguitando nel corso degli anni successivi apporterà nuove e importanti professionalità al patrimonio di conoscenze tecniche e imprenditoriali a disposizione dell'azienda.[58]

Nel mutato quadro aziendale, particolare importanza assumono i progetti per il controllo di gestione già in corso di realizzazione e quelli avviati per il controllo di qualità. Il primo, ponendosi l'obiettivo di una più marcata imprenditorialità, guardava ai modelli di gestione propri delle aziende industriali. A tal proposito, di fondamentale importanza era mettere a punto una contabilità più analitica in grado di rilevare gli esatti costi dei diversi processi produttivi e i budget necessari. Il controllo di qualità, volgendo una particolare attenzione alla formazione del personale, si articolava in diverse fasi d'intervento. Una più formativa rivolta all'aggiornamento ed alla qualificazione di dirigenti e funzionari. Una seconda, che vedeva nell'utenza il fondamentale contraltare del servizio, si prefiggeva, attraverso appropriati approfondimenti, di captare la qualità del servizio stesso così com'era percepito dagli utenti. La terza, infine, che attraverso un'indagine interna all'azienda porterà all'attivazione dei cosiddetti circoli di qualità.

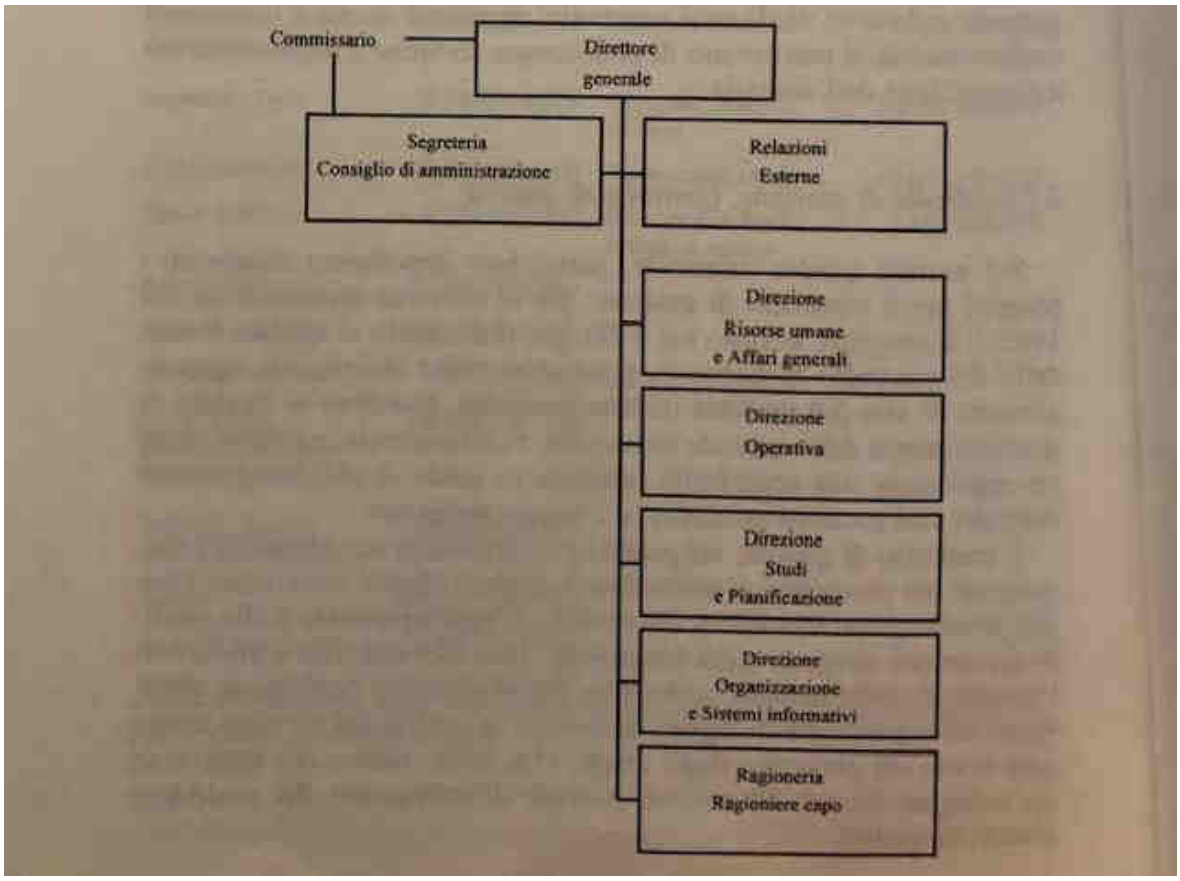
Tabella 3 Quantità di RSU raccolti dall'azienda, 1991-1993, Fonte: AMNU



[58] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)

La gestione commissariale, benché rappresentasse un ostacolo fisiologico alla continuità del corso aziendale, non provocò nessuna rottura nella progettualità e nella programmazione dello sviluppo dell'azienda.[59] Essa aveva il merito, invece, di non imbrigliare l'azione della realtà aziendale romana, contribuendo da un lato alla progressiva affermazione della categoria d'impresa nella gestione dell'azienda, dall'altro ad un netto rilancio del soggetto. Un vero e proprio spartiacque verso l'AMA ed una nuova politica pubblica del rifiuto.

Tabella 4 Azienda speciale, struttura organizzativa, Fonte: AMNU



[59] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)

3.4 La nascita dell'AMA: le 4R e la nuova era nella gestione dei rifiuti

Il termine del commissariamento succedeva di pochi mesi all'insediamento della giunta guidata dall'allora portavoce dei Verdi Francesco Rutelli. In quelle elezioni si registrava un successo senza precedenti del partito ambientalista, che, in parte trascinato dal primo cittadino romano, interpretava la nuova visione nazionale ed internazionale in materia ambientale. Benché possa risultare fuorviante inquadrare tali risvolti, come pure il successo della politica ambientale adottata dal nuovo governo cittadino all'interno del contesto europeo ed internazionale, è opportuno in questa sede sottolineare alcuni avvenimenti che caratterizzavano non solo l'azienda in quegli anni.

Molti di questi rappresentavano le tappe fondamentali di una strategia comunitaria ispirata ad un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico. Altri eventi, avviando come anticipato un radicale cambiamento nelle politiche pubbliche dirette alla gestione del rifiuto, avranno di lì a poco riflessi significativi in ambito nazionale e quindi locale.[60] Qualche anno prima, nel 1990, il Consiglio delle Comunità europee, vista anche la linea della Commissione per una strategia comune nella gestione dei rifiuti approvò una risoluzione storica per una politica globale dell'Europa in questo ambito.[61] Il documento riconosceva la necessità di una strategia ampia, condivisa ed efficace per far fronte al costante aumento della quantità di rifiuti prodotti dagli Stati membri.

Le linee guida erano quindi individuate nella prevenzione alla base dell'origine dei rifiuti, nel riciclo e prima ancora nel corretto smaltimento. Veniva incoraggiato lo sviluppo di tecnologie <<clean>> dedicate alla riduzione della quantità di rifiuti e alla loro pericolosità. In tal senso, i prodotti immessi sul mercato dovevano essere in partenza per quanto possibile meno a rischio di incrementare la pericolosità dei rifiuti e quindi di causare inquinamento. Veniva incoraggiata, inoltre, la creazione di una banca dati per monitorare il volume e il tipo di rifiuti prodotti all'interno del territorio europeo, i metodi di trattamento e smaltimento. Si ribadiva che un obiettivo prioritario a breve e medio termine era garantire opportune infrastrutture per lo smaltimento, da integrare in maniera incisiva con una rete integrata di impianti regionali e locali, alla cui costituzione i singoli Stati membri dovevano adoperarsi.

[60] (Rigon, Verso una nuova politica di gestione del rifiuto: la nascita dell'AMA e le 4R, 2005)
[61] Risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1990, in Gazzetta ufficiale della Comunità Europea, n. C122, 18 maggio 1990

La risoluzione poneva pertanto in evidenza, da un lato la nuova visione sulla produzione dei rifiuti, dall'altro richiamava a gran voce l'urgenza di approntare quel sistema integrato già presente nella direttiva quadro del 1975. In questo scenario, gli impianti e le azioni volte al riciclaggio sarebbero dovuti diventare una cosa sola. Prima la prevenzione alla fonte, quindi la riduzione della quantità prodotta e il riciclaggio, poi un potente sistema impiantistico in grado di valorizzare l'energia contenuta nei materiali non riciclabili. Ci si trovava, così, di fronte a ciò che è stato definito il precetto comunitario delle 4R[62], ovvero: riduzione, riuso, riciclaggio, recupero energetico.

Benché vi fossero, o non vi fossero per nulla, appunto diverse scuole di pensiero su tale strategia è opportuno riportarne la sintesi più condivisa anche per comprendere meglio come e se essa sia stata interpretata nel contesto locale oggetto del presente lavoro. Il principio guida è quello della riduzione drastica dei rifiuti prodotti, dal momento che molti degli oggetti di uso quotidiano, come ad esempio la plastica, richiedono tempi lunghi per biodegradarsi. L'impatto ambientale che quotidianamente anche una città come Roma può avere in termini di rifiuti può essere ridotto.

In che modo? Per lo più sostituendo gradualmente imballaggi e contenitori in plastica con altri materiali possibilmente riciclati e convertendo su scala globale la strategia comunitaria in quella ad oggi riconducibile al programma denominato <<Four Steps for Earth>> - Quattro passi per la Terra - [63]. Tale strategia, che vede protagonisti 22 Istituti di ricerca, promuove proprio a partire dallo scorso maggio 2021, il contenuto dell'accordo siglato dai membri delle Nazione Unite nel 2010 per la tutela delle biodiversità. Com'è noto, queste erano minacciate già prima del nuovo secolo e lo sono ancor di più oggi come conseguenza del forte inquinamento prodotto dall'incremento della quantità generale di rifiuti prodotti e da molte altre attività nocive condotte dall'uomo. Gli scienziati proponevano e propongono in un documento redatto, tra gli altri, dal Interdisciplinary Center for Conservation Science dell'Università di Oxford un'evoluzione del piano delle 4R.

[62] Molti ritengono che il riuso sia da considerarsi superfluo all'interno della scala di priorità richiamata, alla quale già appartiene, rientrando nel più generale obiettivo della riduzione. Si vedano in proposito Viale (1999), Rigon (2005), Ministero della Transizione ecologica (2021) e Legambiente (2021)
[63] (earth, 2010)

Nel testo pubblicato sulla rivista One Earth, i ricercatori i ricercatori hanno illustrato diversi esempi di applicazione del quadro di riferimento, che è stato utilizzato in varie parti del mondo, dal caso delle Olimpiadi di Londra del 2012 a quello che ha per protagoniste le comunità indigene. Un interessante esempio virtuoso proviene dal Perù, dove questo tipo di framework è stato adottato per ridurre il fenomeno della cattura accidentale di tartarughe marine. In sintesi, i quattro passi propongono di:

1. *Refrain*: evitare impatti negativi sulla natura, ad esempio la deforestazione
2. *Reduce*: ridurre al minimo i danni causati da eventuali impatti inevitabili, preferendo per esempio l'agricoltura biologica a quella intensiva
3. *Restore*: agire per ripristinare qualsiasi danno causato alla natura (i rimboschimenti compensativi rappresentano un esempio calzante)
4. *Renew*: adoperarsi per rivitalizzare la natura e migliorare gli ecosistemi danneggiati rendendo le città più verdi e sviluppando sistemi innovativi orientati alla sostenibilità[64].

Chiusa la parentesi più attuale, nella strategia comunitaria che fissava le priorità per affrontare il problema dei rifiuti, si poteva ravvisare quello che sarà il modello di una gestione compatibile dei rifiuti, al quale ancora oggi si fa evidentemente riferimento nel tentativo di ridurre al minimo l'impatto ambientale dei cicli produttivi e di consumo del nostro sistema economico-sociale[65]. È ancora più evidente che, così come inquadrata, la questione rifiuti appare, seppur in tutta la sua complessità, intrinsecamente legata tanto al ciclo produttivo, quanto alle abitudini e alla coscienza dei consumatori. In tal senso, il punto di svolta internazionale su ambiente e sviluppo, era la Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992.

Vi era una nuova consapevolezza rispetto alle conseguenze del modello di sviluppo economico occidentale. Nel definire un'azione globale comune per approntare modelli di sviluppo sostenibile, si approvavano la dichiarazione di Rio, la famosa dichiarazione sui <<principi delle foreste> - terribilmente e forse irrimediabilmente disattesa nei decenni a seguire – e l'importante *Agenda 21*. Articolata in quattro sezioni, questa conteneva il programma delle iniziative previste per la conversione del nostro modello

[64] (Cipolla, 2021)
[65] (Rigon, Verso una nuova politica di gestione del rifiuto: la nascita dell'AMA e le 4R, 2005)

di sviluppo. Per ciò che in questa trattazione interessa è opportuno sottolineare come di quel programma erano previste delle articolazioni nazionali e locali, financo al limite dei piccoli comuni o centri. A tal proposito, di particolare importanza è il richiamo contenuto nella sezione <<Conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo>>[66] per una gestione ecocompatibile dei rifiuti pericolosi e dei rifiuti solidi urbani[67]. Si portavano all'attenzione della comunità internazionale, tutti i rischi legati alla produzione esponenziale di rifiuti per l'ambiente e per l'uomo. Quindi non era più un generalizzato esaurimento delle risorse a disposizione del pianeta a rappresentare il vincolo principale, bensì l'incontrollata produzione di scarti e residui derivanti dal collasso del nostro modello produttivo.

A conclusioni analoghe giungevano, peraltro, gli autorevoli ricercatori del MIT con il nuovo studio <<Oltre i limiti dello sviluppo>>. In esso sostenevano che non erano più tanto le sorgenti a costituire un problema, quanto la saturazione dei <<pozzi>> a rappresentare una minaccia concreta. Cosa che infatti stava già avvenendo. In conseguenza di questo notevole fermento mondiale, l'Unione Europea adottava, preso atto del fatto che nella riduzione del volume dei rifiuti risiedeva una parte cospicua della risposta alle sfide di cui sopra, adottava la direttiva sugli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio. La direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo, a cui seguiva quella del Consiglio. Il documento riguardava tutti i tipi di imballaggio immessi sul mercato e forniva, aspetto questo molto rilevante, una chiara definizione di imballaggio: tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna e ad assicurare la loro presentazione.

Inoltre, tutti gli articoli a <<perdere>> usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi. La direttiva indica, poi, le percentuali di recupero da raggiungere, tra le quali spiccano quelle del 50-65% in peso dei rifiuti da imballaggio. L'Italia recepirà nel 1997 tale direttiva con il celebre decreto Ronchi, considerato un punto di riferimento nella definizione del nuovo approccio alla gestione dei rifiuti. Da un lato la legge nazionale rappresentava una semplificazione ed una concreta integrazione del quadro normativo

[66] (Rigon, Verso una nuova politica di gestione del rifiuto: la nascita dell'AMA e le 4R, 2005)
[67] The United Nations Programme of Action from Rio, 1992

esistente, dall'altro tracciava il passaggio quasi obbligato al modello di gestione da quello di smaltimento, individuando nella filiera del recupero la strategia prioritaria per la minimizzazione della quantità dei rifiuti. Un pieno recepimento dei dettami delle 4R, che costituiva e costituisce in parte ancora oggi la normativa quadro italiana in materia di gestione dei rifiuti ed interpretava appieno la contemporanea nuova fase ambientalista.

La sostanza ed il merito del provvedimento sono rappresentati dalla qualificazione dell'attività di gestione dei rifiuti quale attività di pubblico interesse e servizio pubblico essenziale. Il modello di gestione integrata dei rifiuti, così come riformulata, marcava quindi una differenza abissale con i precedenti metodi, comprendendo tutte le fasi del ciclo dei rifiuti, dalla loro produzione al controllo finale. Inoltre, tra queste si prevedeva una gerarchia per non renderle alternative e minarne l'efficacia: esse erano subordinate le une alle altre, dalla prevenzione nella produzione e rispetto alla pericolosità dei rifiuti, al recupero, fino al conferimento finale. Il ruolo centrale è assunto, pertanto, da tutte quelle misure volte alla prevenzione attraverso l'impiego di tecnologie e prodotti <<puliti>>, nonché attraverso la promozione di strumenti economici, quali ecobilanci, Ecoaudit[68] e analisi del ciclo dei prodotti. La fase dello smaltimento è quindi considerata come residuale e va comunque attuata attraverso quella rete integrata di impianti citata più volte, che tenga conto delle tecnologie più avanzate che hanno avuto i risultati più soddisfacenti per ambiente ed economia.

A partire dal 2000, stabiliva la normativa Ronchi, in discarica potevano essere smaltiti solo i rifiuti inerti e quelli provenienti da precedenti operazioni di riciclaggio e recupero. Il piano definiva, inoltre, in un punto particolarmente rilevante, le soluzioni riguardo l'impiantistica dedicata al recupero energetico. Gli ulteriori fabbisogni impiantistici individuati da quella programmazione erano definiti dai piani provinciali, da quelli industriali aziendali e quelli redatti in ambito territoriale ottimale (ATO) secondo i piani rifiuti regionali. Era in questo contesto politico, tecnico ed istituzionale, che prendeva quindi vita l'Azienda Municipale Ambiente di Roma.

[68] L'Ecoaudit è una certificazione di qualità ambientale. Per approfondimenti si veda il Regolamento europeo 1836/93.

Come risultato di una nuova stagione ambientalista, oltre ai risultati descritti si palesavano anche un'iniziativa e una volontà diverse del Comune di Roma: nel 1994 il Comune di Roma sottoscrive infatti la Carta di Aalborg[69], che impegnava le 80 amministrazioni locali europee firmatarie ad attuare l'Agenda 21. L'anno successivo il Campidoglio aderisce al Consiglio internazionale per le iniziative ambientali e promuove la costituzione di Ecomed, l'agenzia di sviluppo sostenibile del Mediterraneo che sarà partecipata da ACEA e dalla nuova Azienda Municipale Ambiente. A coronare il proprio impegno concreto nelle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile, Roma ospiterà la conferenza internazionale per l'Agenda 21 locale.

Il cambio di passo dell'amministrazione si concretizzava poi ancora di più nell'avvio dei lavori di aggiornamento dello statuto comunale e di quelli delle aziende speciali, che si sarebbero conclusi di lì a pochi mesi. Le modifiche proposte per gli statuti aziendali tendevano parallelamente ad abbreviare i tempi di approvazione dei provvedimenti deliberativi, vero e proprio motivo di impasse per l'azione delle aziende capitoline, e a concedere finalmente in via effettiva quella maggiore autonomia gestionale, che seppur sempre auspicata o richiesta era stata di fatto sempre limitata.[70] Il consiglio comunale di Roma deliberava quindi l'adozione dei nuovi statuti delle aziende speciali e l'Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana cambiava la propria denominazione sociale in Azienda Municipale Ambiente. Adeguandosi a quanto era stato deciso dal legislatore con il decreto legislativo 915/1982 in merito all'unitarietà nella gestione delle diverse fasi di raccolta e smaltimento, fra gli scopi aziendali fu introdotto quello dello smaltimento finale dei rifiuti.

[69] La Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile è stata approvata dai partecipanti alla relativa conferenza europea. Il documento è stato sottoscritto da 80 amministrazioni locali europee in Danimarca.
[70] (Rigon, Verso una nuova politica di gestione del rifiuto: la nascita dell'AMA e le 4R, 2005)

Tra i compiti dell'azienda veniva altresì esplicitato quello dell'avvio al riuso e al riciclo, accanto alla raccolta differenziata.[71] Tali importanti funzioni saranno, come si è già avuto modo di anticipare, implementate e consolidate, nel nuovo corso tracciato dal decreto Ronchi e nell'ulteriore cambio di statuto, ovvero del contratto di servizio. Il consiglio di amministrazione dell'azienda avviava un programma che, in linea con le tendenze europee ed internazionali, si richiamava concretamente alla politica delle 4R con l'obiettivo dichiarato della minimizzazione del volume dei rifiuti. L'iniziativa confermava il florido periodo aziendale che si sarebbe protratto, non senza intervalli critici, per molto portando a risultati sorprendenti nella gestione del ciclo dei rifiuti urbani nella Capitale e di riflesso in tutta la Regione Lazio.

[71] Deliberazione del consiglio comunale n.73 del 7 giugno 1994. Per completezza, art. 2 del nuovo statuto.

3.5 L'evoluzione tecnica e l'immagine sociale dell'azienda come fattori di sviluppo: verso l'impresa

La neonata e promettente AMA appariva lanciata verso quella che, ancora oggi, si potrebbe considerare come l'epoca migliore per l'azienda, facilitata in parte anche da un periodo di prosperità generale che interessava Roma. Modificato lo statuto aziendale e recepite le nuove normative in campo, l'azienda capitolina avviava la sperimentazione della raccolta mirata di carta e lattine per bevande, di contenitori multimateriale per le bottiglie in vetro e plastica, per lattine e per il barattolame. Numerosi contenitori specifici per questi materiali venivano installati in diverse circoscrizioni, dove facevano la loro comparsa le prime <<campane>> blu e bianche che ancora oggi – in forme, colori e misure diverse – costituiscono una parte cospicua del servizio di raccolta differenziata. Fu inoltre attivato il servizio di raccolta e recupero dei cartoni da imballaggio e delle cassette, di legno e plastica presso gli esercizi commerciali ed i mercati, nonché dei rottami in ferro provenienti dalle utenze domestiche.[72]

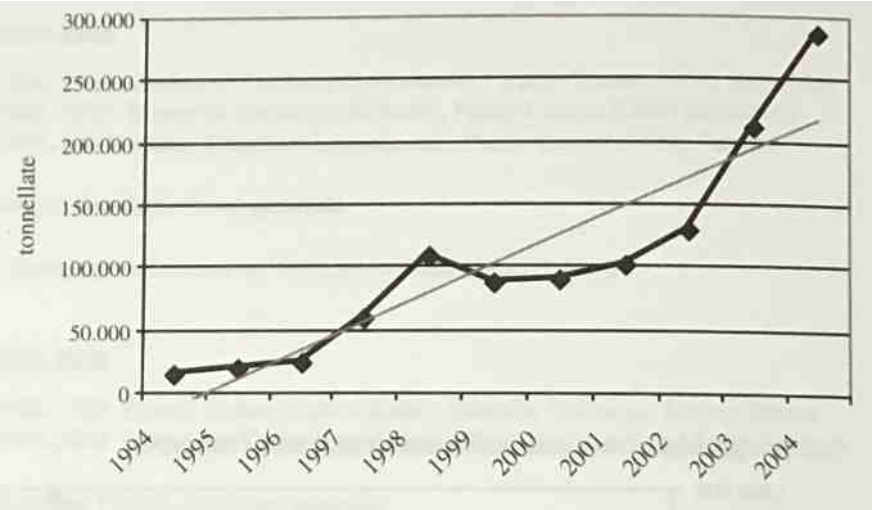
L'aspetto centrale e caratterizzante del programma era quello di ricercare dal principio uno sbocco funzionale ai materiali recuperati, in modo che gli scarti del processo produttivo e di consumo potessero avviare un altro processo, diverso o analogo al precedente. Il tutto sempre all'interno del rinnovato scenario nella gestione dei rifiuti. In tal senso risultava di fondamentale importanza stipulare accordi di collaborazione con le associazioni imprenditoriali, in particolar modo quelle che rappresentavano le imprese di recupero e le industrie manifatturiere, o con i consorzi per il riciclaggio. Il programma di raccolta della carta, già attivo da tempo, si inseriva nel ben più ampio contesto del programma comunitario Life[73], un progetto relativo al contenimento, alla raccolta e al riutilizzo dei materiali di imballaggio. Il progetto, elaborato dall'azienda in collaborazione con Legambiente, WWF, Italia Nostra e le organizzazioni sindacali, veniva accolto con notevole favore dagli organi comunitari, i quali concedevano infatti un sostanzioso apporto finanziario.

[72] (Rigon, Il nuovo assetto nella gestione commissariale , 2005)
[73] Il programma Life, istituito nel 1992 con apposito regolamento CEE ha come scopo quello di contribuire allo sviluppo di tecniche e metodi innovativi in materia di ambiente. Tra il 1992 e il 2004 sono stati finanziati 1199 progetti, di cui 192 presentati dall'Italia,

Così, il processo di trasformazione dell'azienda avviato con la trasformazione in azienda speciale per effetto della legge 142/1990, aveva trovato ulteriore conferma ed implementazione con l'approvazione del nuovo statuto.

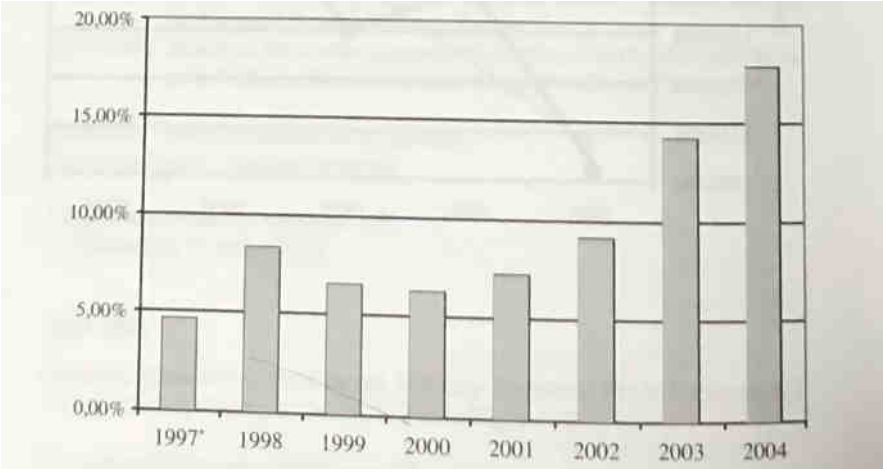
La gestione del ciclo dei rifiuti comportava nuove responsabilità di controllo ed organizzazione in tutte le fasi con la differenza che a queste si affiancava una efficace raccolta differenziata. Dopo anni ai margini del suo ruolo era finalmente attiva l'AMA, quella realtà che d'ora in avanti assumerà la fisionomia propria di un'impresa di igiene ambientale e consoliderà in breve tempo il proprio ruolo di strumento primario in difesa dell'ambiente.

Tabella 5 Quantità di RU raccolti in modo differenziato dall'AMA, 1994-2004, Fonte: I Venti Anni dell'Ama di Roma, Leonardo Rigon[74]



[74] Il 1994 è l'anno in cui viene avviato il programma di minimizzazione dei rifiuti con l'estensione della raccolta della carta e del cartone a tutte le circoscrizioni e l'introduzione della raccolta multimateriale.

Tabella 6 Quota di rifiuto differenziato sul totale dei RU a Roma 1997-2004, Fonte: I venti anni dell'Ama di Roma, Leonardo Rigon[75]



A partire dal fronte operativo, infatti, venivano apportati significativi cambiamenti come quello relativo al decentramento della struttura direzionale e gestionale dell'azienda. Roma veniva divisa in tre macrosettori: nord-est, centro e sud-ovest. La direzione operativa fu affidata, per ciascuna area, a un ingegnere, il quale sarebbe stato così il responsabile della qualità del servizio svolto nelle diverse zone. Ciò rispondeva al processo di ingegnerizzazione aziendale già richiamato e del quale varrà la pena accennare più avanti per definire meglio i contorni del notevole sviluppo aziendale di quei tempi. Si procedeva, poi con la riorganizzazione dello spazzamento delle strade e con la ridefinizione dei criteri di organizzazione delle prime cinque circoscrizioni. Il nuovo piano di intervento per la pulizia delle grandi arterie cittadine veniva svincolato dalla gestione ordinaria, garantendo in questo modo maggior regolarità e continuità. Al contempo avrebbe garantito più elevate condizioni di sicurezza agli operatori.

Tale servizio rimaneva e rimarrà uno dei punti nevralgici dell'azienda: il costo superiore ai 110 miliardi[76] – dato del 1994 – l'opinione spesso negativa di amministratori e cittadinanza e la carenza di organico ad esso destinato lo hanno reso uno dei punti deboli aziendali. Una lacuna che anche la pur avanzata meccanizzazione non era in grado di colmare.

[75] Nel 1997 viene introdotto il decreto Ronchi, che prevede apposite scadenze temporali per la raccolta differenziata, onde raggiungere entro il 2003 una percentuale minima di rifiuto differenziati del 35% sul totale dei rifiuti.
[76] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

Per il parco automezzi destinato allo spazzamento e al lavaggio delle strade, l'azienda avvio un graduale rinnovamento, con l'obiettivo primario di abbattere l'età media dei veicoli: venivano messi in servizio 25 mezzi lavacassonetti e 15 autocompattatori. Altri 35 furono acquistati e furono indette gare per l'acquisto di altri 78. In termini numerici i mezzi messi a disposizione dell'azienda sembravano ora sufficienti a supportarne adeguatamente le attività nel loro insieme. Mentre il supporto logistico rimaneva inadeguato, mostrando una situazione di arretratezza se paragonato con quello delle altre grandi città.

L'impossibilità, poi, di utilizzare a pieno regime gli stabilimenti di Rocca Cencia e Ponte Malnome, solo parzialmente in uso all'azienda a causa di annose vertenze già citate, vanificava ogni possibilità di ristrutturazione e adattamento delle strutture necessarie. La mancata definizione delle aree sulle quali realizzare i nuovi stabilimenti, di cui uno previsto a nord della Capitale, tra la Via Cassia e la Via Nomentana, l'altro a sud, tra la Via Laurentina e la Via Portuense, costringeva l'azienda a procrastinare ad oltranza la ristrutturazione del servizio in quelle zone della città. Il lentissimo iter burocratico al quale era soggetta la realizzazione delle nuove aree intermedie attrezzate e delle sedi di zona continuava ad incidere negativamente sull'evoluzione aziendale e si confermava come altra grande criticità ricorrente. Anzi, era proprio questa la più grave limitazione dell'azienda: l'incapacità di avviare un robusto piano di ammodernamento e nuova costruzione delle strutture fisiche d'impresa. L'eccessiva burocratizzazione delle procedure di localizzazione e la costruzione di nuovi impianti da un lato e le lungaggini derivanti da un sistema di competenze che sottoponeva le decisioni aziendali riguardanti le nuove strutture uno stucchevole balletto tra Comune, Provincia e Regione dall'altro, rendevano praticamente irreversibile questo divario. Un limite che, tutt'oggi, restituisce con contorni ancora più drammatici una delle ragioni principali dei fallimenti aziendali e, almeno in parte, delle soluzioni come si avrà modo di spiegare più avanti.

Nel solo 1994 venivano avviate allo smaltimento oltre 1.342.000.000 tonnellate di RSU e il numero medio dei mezzi compattatori per la raccolta impegnati era pari a 312 unità, ai quali si aggiungevano gli altri mezzi destinati alla raccolta. Il corretto svolgimento del processo di meccanizzazione era confermato dal divario abissale tra la quantità percentuale dei rifiuti raccolti a mezzo cassonetti, il 94%, e quella a trespoli, scesa al 6%.

Era la <<cassonettatura>> definitiva e sanciva l'introduzione dei cassonetti di grande volumetria, da 1700 e 2400 litri, che, sostituendo nel corso degli anni quelli da 1100, consentiranno un'ottimizzazione del servizio a tutto vantaggio dell'economicità e dell'efficacia. A fine anno risultavano posizionati su tutto il territorio servito, Fiumicino compreso, 61.970 cassonetti di varia tipologia. L'azienda sulle rive del Tevere cominciava ad assettarsi così su sistemi imprenditoriali così come il mercato aperto e concorrenziale imponeva. Non solo si modificava la visione aziendale circoscritta all'igiene urbana, bensì si adeguavano strutture e mentalità ad un contesto in forte evoluzione, che porterà negli anni a seguire ad un radicale riassetto dei servizi pubblici locali.

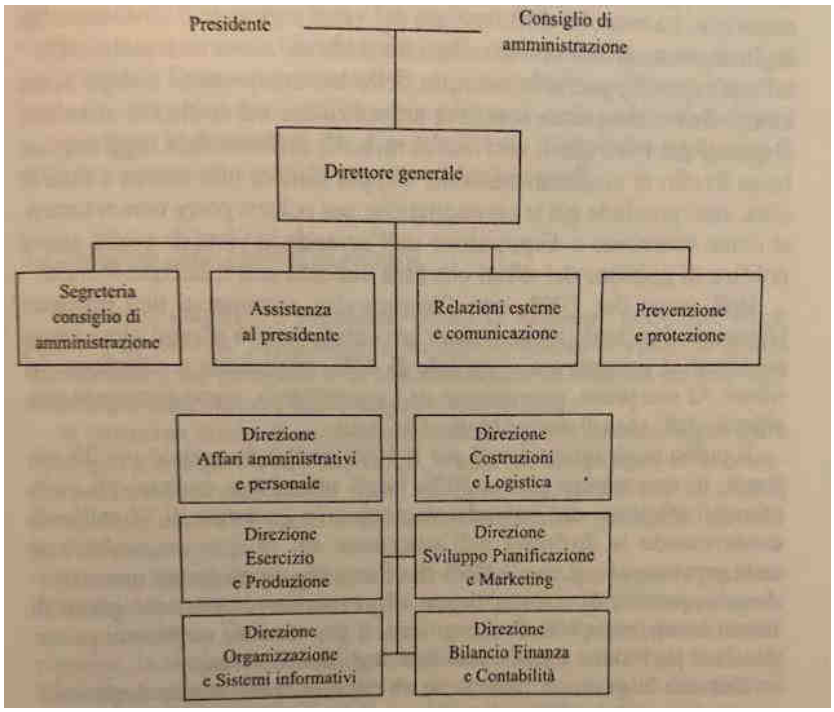
Proprio in questa direzione andava l'impegno aziendale nel settore formativo: vi era un progetto rivolto a tutte le categorie di personale, che mirava a sensibilizzare quei comportamenti che facilitassero il passaggio fisiologico da una cultura della mansione, tipica del servizio pubblico, ad una dei risultati, propria invece dell'impresa privata. Allo stesso modo, il progetto qualità, in linea con il passato, si poneva come strumento valido per la crescita del servizio.[77] Da un punto di vista più squisitamente organizzativo – oltre alla nuova struttura aziendale che si vedrà - procedeva il processo di informatizzazione già avviato su alcune cruciali aree aziendali. Su tutte meritavano particolare attenzione le attività di gestione e approvvigionamento dei magazzini.

Un ulteriore passo in avanti si era fatto poi nei rapporti tra presidenza e direzione generale in primis e gli altri uffici aziendali, in secondo luogo. Si istituiva poi una nuova struttura denominata settore di assistenza al Presidente, motivata anche dal fatto che con il nuovo statuto assumevano maggiore rilevanza i compiti e le attività del Presidente del Consiglio di Amministrazione (Tab. 7).

[77] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

La struttura si poneva sia come supporto per le attività di diretta competenza presidenziale, che come ponte con la direzione generale nella valutazione ed elaborazione dei piani e dei programmi aziendali.

Tabella 7 Struttura aziendale, 1995, Fonte:AMA



Dopo ritardi siderali l'AMA vedeva il completamento del forno di incenerimento di rifiuti ospedalieri, che nel primo anno di esercizio smaltiva circa 12.000 tonnellate di RSO. Attraverso il Comune di Roma, l'azienda municipale presentava quattro progetti alla Regione Lazio, che li inseriva nel Programma triennale di tutela ambientale. L'avvenuta approvazione di tutti i progetti metteva a disposizione circa 32 miliardi sotto forma di mutui della Cassa depositi e prestiti, ovvero a totale carico dello Stato. A questi fondi si attingeva per l'aggiunta di una sezione dedicata al recupero energetico nel nuovo impianto di incenerimento, poi ancora una dedicata al compostaggio degli organici mercatali, l'impianto per il multimateriale e la stazione di trasferenza di Roma nord per il trasporto rifiuti su ferro. I nuovi ambiziosi progetti ed i nuovi impegnativi compiti favorirono l'attività di ricerca.

Nell'ambito del programma trasporti ferroviari dei rifiuti si concludeva la prima fase dello studio finanziato dal CNR. Numerosi anche gli accordi con le Università per l'analisi dei dati provenienti dalle stazioni di monitoraggio e per l'ampliamento del sistema di rilevamento nell'area di Ponte Malnome. Interessante appariva anche l'affidamento ad una

società esterna di uno studio sulla produzione qualitativa e quantitativa dei rifiuti solidi urbani nel territorio cittadino. Era necessario individuare le caratteristiche medie degli RSU e delle loro variazioni, legate sia alla tipologia degli insediamenti e delle attività presenti nelle diverse zone di raccolta, sia all'influenza di possibili cicli stagionali, al fine di predisporre un servizio ottimale. A ciò si aggiunga che l'entrata in vigore del dlgs 507/1993 apportava sostanziali modifiche alla disciplina in materia di Tassa sui rifiuti. È opportuno ricordare che le disposizioni contenute all'art. 65, benché completamente disattese, offrivano la possibilità di stabilire diverse classi di contribuenza in base a coefficienti di produttività per unità di superficie e tipologia d'uso dei locali. Ecco perché si confermava l'importanza delle indagini merceologiche sui rifiuti raccolti in aree urbane e produttive diverse. A questo, si aggiungevano interventi del tutto straordinari di bonifica delle discariche abusive e delle aree occupate da nomadi ed extracomunitari.[78]

L'azienda cambiava quindi completamente la sua natura e non solo perché si faceva impresa, ma perché era diversa la consapevolezza del proprio valore e della propria immagine sociale, nonché la concezione del suo ruolo rispetto a tutta la comunità romana. La massiccia capacità d'intervento acquisita rafforzava ulteriormente questa metamorfosi di una realtà capace ormai di indirizzare risorse verso sforzi e progetti straordinari, senza compromettere eccessivamente i servizi istituzionali. Il gelo da record che avvolse tutta Italia nell'inverno '94 spinse il Sindaco a sollecitare l'aperura dei sottopassi per consentire un giusto riparo alle numerose persone senza dimora che abitavano in città.

L'azienda si occupava della fornitura dei servizi mobili e del mantenimento del decoro all'interno dei sottopassi. L'AMA rispose poi all'appello del Piemonte in seguito alla violenta alluvione inviando mezzi e uomini a sostegno della popolazione colpita, azioni che, al di là dell'indiscusso merito sociale ed umanitario portavano un certo ritorno di immagine per i protagonisti. Ed è proprio la questione legata all'immagine e alla visibilità, che da quel momento veniva individuata come elemento fondamentale di crescita per l'azienda: la comunicazione non era più solo un mero strumento, ma un'opportunità di sviluppo. Il servizio di linea verde, particolarmente utilizzato ed apprezzato dagli utenti, precedeva il piano di comunicazione strategica articolato su tutti quei temi che avrebbero permesso all'azienda di sviluppare un proprio ruolo autonomo nei confronti del cittadino.

[78] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

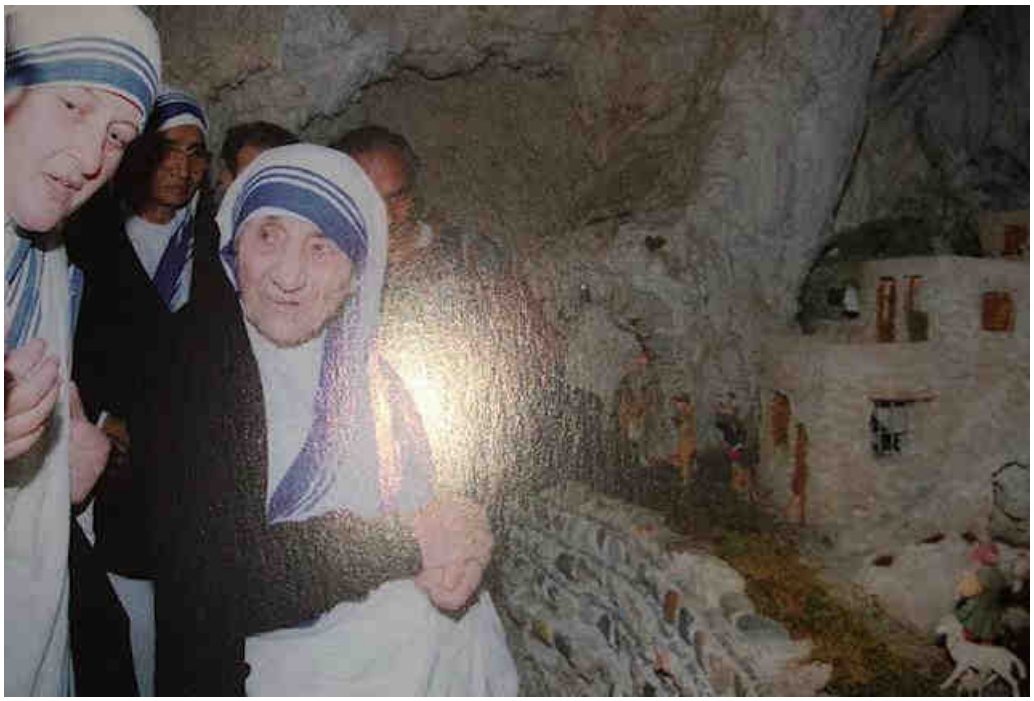


Figura 7 Madre Teresa di Calcutta visita il presepe dei netturbini, 1996, Foto: Rigon

In questo senso significative erano le campagne pubblicitarie e di comunicazione, la partecipazione dell'azienda romana alle manifestazioni fieristiche della Capitale, così come gli incontri con le scuole e le organizzazioni dei cittadini. Allo stesso tempo anche il Comune di Roma si dimostrava più sensibile del solito all'opinione pubblica. Sulle scelte dell'amministrazione e sulla qualità dei servizi resi fu avviato congiuntamente con ACEA e ATAC, un osservatorio permanente per verificare periodicamente con appositi sondaggi la *customer satisfaction* dei romani. Era sì importante valutare la presenza di eventuali disservizi sulla base dei riscontri dei clienti per rimediarvi, ma era altresì rilevante valutare la qualità dei servizi offerti. In azienda matura la consapevolezza rispetto all'importanza delle strutture di *internal audit* per accertare la qualità dei servizi erogati alla città. Da ricordare in merito la visita al Department of Sanitation di New York dell'allora Presidente Pincheri, che, in occasione di una riunione del Comitato delle fonti nuove e rinnovabili delle Nazioni Unite, non perse occasione per studiare i sistemi di raccolta e riciclaggio ivi presenti. Al suo ritorno veniva approntata appunto la struttura per la valutazione interna.

Grazie alla partecipazione delle società Ecomed e Roma Multiservizi, che - con il 15% del capitale sociale del Comune di Roma, il 36% dell'AMA e il 49% della Gepi Spa – aveva in gestione il servizio di pulizia degli edifici scolastici comunali, e i programmi per la definizione di altre società a partecipazione l'azienda avviava il percorso che in poco tempo l'avrebbe portata a diventare un gruppo imprenditoriale. Negli anni a seguire, l'azienda capitolina avrebbe chiuso quel ciclo chiamato di ingegnerizzazione[79] fatto di tecnica e imprenditoria, che avrebbe migliorato i servizi resi dall'azienda nonostante gli altalenanti risultati di gestione. Degno di nota è il bilancio di esercizio del 1995, che chiude con un avanzo di gestione di 5,6 miliardi, a fronte di maggior costi rispetto al valore della produzione per 17 miliardi. Solo un'attenta attività finanziaria consentì il pareggio di bilancio determinandone poi l'avanzo. Da registrare l'incremento di più di 100 miliardi del contributo d'esercizio rispetto all'anno precedente con 524 miliardi. L'incremento è in realtà rappresentato per la maggior parte dal costo dello smaltimento, che nei precedenti esercizi era rimborsato come onere a sé stante, mentre ora è parte integrante del contributo. Pertanto, l'incremento effettivo era da ritenersi inferiore ai 18 miliardi, cifra non proprio trascurabile.

Al contrario diminuivano i ricavi derivanti dai servizi a pagamento e si innalzavano i costi di gestioni, dovuti ad un aumento parziale del costo del lavoro. Un evento questo dettato anche dalla mancata copertura del *turn over*, che quindi imponeva il ricorso al lavoro straordinario per i 6290 dipendenti in servizio al 1995, contro i 6515 dell'anno precedente. Solo il ricorso alla normativa prevista dal nuovo contratto collettivo Federambiente permise il contenimento del costo complessivo del lavoro, che comunque subì una crescita di 10 miliardi, ovvero circa il 70% sul totale dei costi della produzione.

L'ulteriore razionalizzazione della macrostruttura aziendale come illustrata contribuiva di sicuro a snellire l'operatività aziendale supportando ulteriormente il risparmio di risorse di ogni tipo. La divisione tra le neocostituite direzioni esercizio e produzione e costruzione e logistica, esaltava le qualità della direzione operativa. Si garantivano al contempo, la pronta risposta alle richieste territoriali e si programmava adeguatamente la ricerca di adeguate soluzioni di carattere logistico e strumentale. Alcuni effetti tangibili di queste circostanze erano da individuare nella lieve riduzione dei rifiuti solidi urbani raccolti con più del 3% in meno rispetto all'anno precedente.

[79] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

La diminuzione era solo compensata dalle maggiori quantità di rifiuto raccolto in maniera differenziata, essendo piuttosto correlata ad una generale flessione dei consumi nelle famiglie.[80] Ciò che, inoltre, si delineava era il grande successo delle campagne di minimizzazione dei rifiuti raccolti nelle circoscrizioni nelle quali era stata avviata: oltre 4800 tonnellate di carta furono raccolte e quasi 1800 furono quelle provenienti dalla raccolta multimateriale. La raccolta differenziata del vetro superò le 13.000 tonnellate. Persino la raccolta delle pile esauste e degli scarti edilizi si articolava concretamente sul territorio, restituendo un servizio di raccolta differenziata ben sistematizzato. La prematura scomparsa dell'allora Presidente azzoppava non poco il programma di differenziazione e riduzione dei rifiuti e solo un anno più tardi l'azienda riuscirà ad aumentare fino al 165% gli investimenti tecnici, di cui la quota maggiore destinata ad automezzi ed attrezzature con 118 miliardi spesi, nonché alle strutture fisiche con 60 miliardi. Tra questi occorre sottolineare lo stabilimento ex Autovox, che permetterà di colmare il gap impiantistico nella zona nord della città, e quello di Tor Pagnotta acquistato dal COTRAL che consentirà il trasferimento delle attività dallo stabilimento Laurentino.

Da segnalare anche l'acquisto in località Maccarese – Fiumicino – del terreno sul quale sarebbe sorto l'impianto per la valorizzazione del compost mercatale. Tra gli investimenti in automezzi ed infrastrutture sono da sottolineare i cospicui investimenti in cassonetti, circa 9000, e in compattatori, circa 41. Le risorse finanziare furono ricavate per 90 miliardi da autofinanziamento e per 82 dalla Cassa depositi e prestiti, ai quali si devono aggiungere 12 miliardi conferiti dal Comune di Roma. La tendenza alla riduzione del personale, invece, non accennava ad arrestarsi e anzi diveniva di fatto una policy interna di qualificazione tecnica, in luogo della quale si agevolano le dimissioni dei dipendenti non idonei allo svolgimento delle sempre più qualificate attività costituzionali. In questo quadro meritevole di attenzione era ancora l'attività di ricerca.

L'iniziativa principale da sottolineare era lo studio sperimentale sul recupero e la valorizzazione di energia da RSU con tecnologie innovative a basso impatto ambientale. Si partecipava anche al programma europeo per il monitoraggio sulla tipologia e composizione dei rifiuti.

[80] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

Nel corso di quella gestione vennero introdotte altre attività come il progetto CORARIMI per il contenimento, la raccolta e il riutilizzo degli imballaggi, nonché gli studi condotti con l'Istituto Superiore di Sanità per le procedure di controllo dei sistemi automatici di monitoraggio delle emissioni e quello per il carico di inquinante dell'impianto di incenerimento dei RSO. Veniva infine ultimato l'ecobilancio[81] del programma di minimizzazione dei rifiuti. Questo strumento introdotto dal Cda aziendale era un processo oggettivo di valutazione dei carichi ambientali connessi con un prodotto o un'attività, attraverso la quantificazione dell'energia, dei materiali utilizzati e dei rifiuti rilasciati.[82]

L'azienda proseguiva nella sua attività volta al miglioramento tecnologico dei vari settori d'intervento, come ad esempio lo spazzamento programmato della rete viaria e il proseguimento del servizio sulle grandi arterie. Un ulteriore netto miglioramento della flotta aziendale per lo spazzamento fu ottenuto con l'entrata in servizio di 15 spazzatrici meccaniche di tecnologia avanzata. Quella si poteva chiamare la rivoluzione dei cassonetti sotto tutti i punti di vista continuava la sua corsa: sui territori vengono posizionati ben 2500 cassonetti *side loader* da 2400 litri, oltre 8500 cassonetti da 1700 litri e circa 3800 da 1100 litri. Tra i mezzi operativi per la raccolta entrano in servizio 35 compattatori *side loader,* 48 nuovi compattatori a carico posteriore e nuove macchine lavacassonetti sempre *side loader*.

Il ruolo ambientale e sociale dell'azienda appariva sempre più evidente: essa non si limitava solo alla semplice raccolta dei rifiuti ed al decoro urbano, ma si dedicava anche ad attività cruciali per il territorio come la bonifica delle aree inquinate con circa 20.000 tonnellate di rifiuti raccolti. Di notevole importanza era anche la bonifica degli edifici scolastici contenenti amianto e l'attività stagionale d'intervento contro il deposito di guano degli storni. Infine, è da evidenziare il massiccio impegno aziendale nelle procedure di elaborazione del contratto di servizio con l'ente capitolino e nelle azioni che porteranno all'assegnazione di nuove attività, quali i servizi funebri e cimiteriali e il servizio disinfezione. Tali affidamenti, in realtà, rappresenteranno uno degli aspetti più controversi e divisivi del funzionamento e dell'immagine aziendale.

[81] Deliberazione Cda n.305 del 31 luglio 1995
[82] (Rigon, Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale , 2005)

Tuttavia, il maggior impulso dato alla raccolta differenziata proprio in virtù dell'introduzione del nuovo complesso normativo, si realizzava nell'estensione della raccolta differenziata alla quasi totalità del territorio cittadino. I vertici aziendali, consapevoli dell'importanza di un coinvolgimento diretto dei cittadini utenti per il successo della raccolta differenziata, si adoperavano per perfezionare il rapporto con i residenti, anche ricercando delle soluzioni che premiassero gli individui più virtuosi. Meritevoli erano anche le iniziative per l'educazione ambientale in ambito scolastico. Come si evincerà più volte uno dei pilastri della raccolta differenziata sono proprio i comportamenti: non esiste un simile tipo di attività senza la partecipazione attiva delle persone. Se non vi è il corretto conferimento dei rifiuti all'interno del circuito della raccolta differenziata, vengono meno tutte le possibilità di trattare i rifiuti in modo sostenibile ed innovativo. E questo è solo uno dei problemi che tutt'ora caratterizzano il servizio.

3.6 La nuova tariffa e la modifica dello statuto

Si era già ampiamente trattato in precedenza della portata dirompente del decreto Ronchi, ma più di tutti appare evidente l'importanza di una norma finanziaria contenuta nell'art. 49 del provvedimento: il finanziamento dei servizi di igiene urbana passava dal sistema tributario al sistema tariffario. La vecchia Tassa su Rifiuti Solidi Urbani veniva sostituita dalla TaRi, imponendo ai comuni di provvedere con quest'ultima alla copertura integrale dei costi del servizio. Questo aspetto del finanziamento dei costi da parte dell'utenza non è solo quello cruciale del nuovo regime, ma è uno dei motivi dell'attuale contendere con i cittadini e con il Comune stesso per ciò che si avrà modo di approfondire nei prossimi paragrafi.

Ciò che qui è sufficiente evidenziare è il fatto che prima il costo del servizio veniva coperto solo in parte con il gettito derivante dalla TARSU, mentre la quota restante proveniva dalla finanza comunale. Ora, attraverso le entrate calcolate in forma di tariffa, quindi naturalmente più elastiche, si poteva provvedere alla copertura totale dei costi. Il motivo di questa decisiva innovazione era da individuare nelle esigenze di contenimento del disavanzo degli enti locali. Ma andava anche contestualizzato all'interno dell'ampio dibattito sulle privatizzazioni. È da qui che si perverrà alla nuova stagione di conversione delle aziende municipalizzate.[83] Infatti, com'è facile osservare, un'entrata di tipo tariffario si prestava ad essere eventualmente simulata anche da un soggetto privato ed era quindi più connotata sotto il profilo della corrispettività a un pagamento per un servizio di mercato.

La tariffa, sganciando, il pagamento del servizio dalla logica della finanza derivata sottesa al rapporto ente-azienda, sarebbe stata più idonea al nuovo sviluppo imprenditoriale ed industriale che si cominciava a percepire come possibile per il servizio pubblico.[84] Il nuovo regime tariffario basato sul riferimento al costo del servizio, in effetti, implicava nuove modalità di coperture e introduceva un regime innovativo basato per un verso sulla definizione di costo di tipo industriale e sul principio del *full recovery cost,* per l'altro sul principio del <<chi inquina paga>>[85].

[83] (Rigon, Dallo smaltimento alla gestione integrata dei rifiuti. La svolta del decreto Ronchi (1997), 2005)
[84] (Rigon, Dallo smaltimento alla gestione integrata dei rifiuti. La svolta del decreto Ronchi (1997), 2005)
[85] La prima definizione di tale principio può essere rintracciata in ambito europeo già nel <<Programma d'azione per la protezione dell'ambiente>> approvato dalla Commissione europea nel 1973.

Quest'ultimo andava a sostituire il precedente criterio patrimoniale di copertura fiscale, che doveva basarsi sulla superficie usata dall'utente come indice, in conclusione alquanto approssimativo, della produzione dei rifiuti. Ed era proprio sulla base del principio appena richiamato, che la norma stabilisce che una quota della tariffa sia rapportata alla quantità dei rifiuti prodotta, prevedendo in questo modo un sistema di incentivi per chi adotta il criterio della raccolta differenziata.

La TaRi era concepita come composta di due quote: una fissa e veniva determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, l'altra, invece, era variabile e la sua determinazione presupponeva la possibilità di conoscere l'effettiva quantità di rifiuto prodotto. La maggior razionalità di questo criterio di valutazione era a questo punto palese. Ma altrettanto evidenti sarebbero state, saranno e sono le difficoltà che incontra la piena attuazione di un regime tariffario basato su principi di razionalità economica rigorosa tenuto conto dei già forti vincoli comunitari. L'efficacia di questo tipo di tariffa nel contributo generale alla riduzione del rifiuto sta proprio nella sua capacità di attivare comportamenti virtuosi tra gli utenti mediante incentivazioni forti per chi accetti di praticare la raccolta differenziata. Non facile è inoltre la valutazione del peso psicologico delle scelte dell'utente tra i vantaggi degli incentivi e le posizioni di svantaggio derivanti dalla ripetizione di comportamenti tradizionali. A queste innovazioni finanziarie seguiva l'approvazione del nuovo statuto dell'AMA teso in primo luogo ad ampliare le aree d'intervento dell'azienda inserendovi per la prima volta <<azioni di informazione e sensibilizzazione dei cittadini sui temi dell'igiene urbana e della gestione dei rifiuti>>[86].

In secondo luogo, le modifiche puntavano ad un ulteriore rafforzamento dell'autonomia gestionale e a un maggior coordinamento tra le due parti per quanto attiene ai processi di programmazione e controllo.[87] Il nuovo documento statutario in perfetta linea col decreto Ronchi e con le direttive comunitarie ribadiva il ruolo cruciale dell'azienda nella gestione dell'intero ciclo dei rifiuti e rimarcava la possibilità per l'AMA di esercitare le sue funzioni in associazione con altre aziende pubbliche o private. Tale possibilità, si aggiungeva a quella di compiere operazioni immobiliari, industriali, commerciali e finanziarie.

[86] Deliberazione del consiglio comunale, 1997
[87] (Rigon, Il nuovo statuto aziendale (1997) e la nuova fisionomia dell'AMA, 2005)

In ogni caso permanevano le annose lacune, connesse a problemi insoluti nel contratto di servizio: non vi erano riferimenti alla progettazione e alle procedure per adeguare il trattamento finale dei rifiuti alle nuove direttive imposte dalla normativa nazionale e comunitaria. Di contro, si verificavano avvicendamenti importanti che confermavano ancora l'attenzione che la giunta Rutelli dimostrava nei confronti delle nuove sfide del futuro in materia ambientale. Walter Ganapini, tra i fondatori di Legambiente, diveniva presidente dell'azienda partecipata romana. Tuttavia, la presidenza durò appena nove mesi e fino al 2000 si avvicendarono altri tre presidenti, ma questo non impedì di preparare con un discreto successo sia il passaggio alla nuova forma societaria, sia l'impegno straordinario dovuto al Giubileo che salutava il nuovo millennio.

L'approccio all'evento epocale non era dei migliori con una prospettiva di difficoltà estrema, che culminava con la richiesta all'amministrazione comunale di autorizzare uno scoperto di conto corrente per il pagamento degli stipendi ai dipendenti. L'AMA si doveva confrontare con una grave crisi finanziaria e con gli impegni derivanti dalla gestione della raccolta differenziata e dei nuovi servizi assegnati, tra i quali spiccava l'assegnazione dei servizi cimiteriali e funebri. Nel corso degli anni successivi, l'azienda avvierà infatti una profonda opera di riorganizzazione, caratterizzata da un'elevata sensibilità nella gestione del servizio, che elevando in misura considerevole la qualità dei servizi offerti, restituirà al contempo il dovuto decoro ai cimiteri della capitale.[88] In un certo senso, quindi, le difficoltà finanziarie erano legaste ad una fase di sviluppo, che doveva però essere condotta in maniera più efficiente vista anche l'estensione della raccolta differenziata a tutta la città e la gestione dei servizi nei cimiteri romani.

Il risanamento economico era necessario, data l'imminente quotazione in borsa e la contestuale trasformazione dell'azienda in Società per Azioni. Il bilancio di esercizio si chiudeva con un disavanzo di circa 30 miliardi ed i costi superavano di oltre 40 miliardi il valore della produzione. Un deficit da imputare al consistente aumento del costo del servizio dovuto all'ampliamento della differenziata e alla diminuzione dei proventi finanziari, come a quella dei ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni di servizi. Tra questi ultimi, la voce più ragguardevole era rappresentata dalla riduzione dei proventi derivanti dall'incenerimento dei rifiuti ospedalieri.

[88] (RIgon, 2005)

Il bilancio dell'anno successivo denotava le medesime difficoltà con la differenza che il costo del lavoro registrava, per contro, una sensibile diminuzione, dovuta alla diminuzione del lavoro straordinario e festivo e all'introduzione del cosiddetto *trade-off* con l'assunzione di personale a tempo determinato. Tale meccanismo permetteva di scambiare ore di lavoro ad alto costo con forme di lavoro compatibili nei sistemi produttivi che necessitano di copertura su base oraria o giornaliera con part-time verticale o orizzontale.

Ma è nel 1999 che si registrava il disavanzo più alto del triennio, nonché uno dei più alti degli ultimi anni: 90 miliardi, da imputarsi ai minori corrispettivi erogati dal Comune – 43 miliardi – e ai maggiori costi sostenuti dall'azienda. A questo si aggiungevano i maggiori costi sostenuti per lo smaltimento dei RSU per circa 24 miliardi., evento dovuto all'accresciuta produzione di immondizia registrata in quell'anno. Il costo del personale subiva un netto incremento giustificato dai rinnovi contrattuali ed ai maggiori oneri per esodi agevolati. Al contempo è da sottolineare l'incidenza al 66% in diminuzione, a testimonianza di un avviato processo di ristrutturazione aziendale. Notevole era il piano di investimenti, pari a circa 220 miliardi che, grazie anche al piano per il Giubileo, permettevano di completare la revisione logistica e dei mezzi aziendali.

Di particolare importanza è l'avvio dei lavori per la realizzazione presso gli stabilimenti di Rocca Cencia e Via Salaria – Autovox, oggi ex Tmb – di due impianti di selezione e trattamento dei rifiuti urbani della potenzialità di 1000 tonnellate al giorno, poi innalzate a 1500, e di quelli per la produzione di compost da rifiuti mercatali in località Maccarese. Viene finalmente avviata la realizzazione di opere strutturali da lungo tempo progettate. Tra queste, le aree intermedie attrezzate per la compattazione e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti provenienti dai giri di raccolta rivestono una notevole importanza strategica.

A questo si aggiungono le <<isole ecologiche>> dedicate alla raccolta differenziata e ancora oggi fondamentali per la causa.[89] In quegli anni, si registrava anche un primato nella raccolta dei rifiuti dovuto solo in parte alla produzione di rifiuti in crescita, che arrivava addirittura a superare con l'8,7% nel biennio '97-'99 il dato nazionale. La produzione pro capite annua su base nazionale risultava pari a 492 kg, mentre il centro presentava la quota più alta d'Italia con 547 kg ed era in gran parte ancora imputabili all'area metropolitana di Roma.

[89] (RIgon, 2005)

Tale aumento, seppur legato alla crescita economica che interessò tutto il paese, a livello locale va correlato al costante aumento dell'utenza, soprattutto per effetto dell'accresciuta popolazione non residente e alle crescenti quote di flussi di turisti e pendolari. La corrispondenza era da rintracciare però anche nell'efficientamento delle cacapità di raccolta, frutto degli importanti investimenti, sia in termini di cassonetti che di automezzi attrezzati. Il modulo *side loader* copriva ormai la raccolta sul 60% del territorio comunale.

Alla crescita dei rifiuti smaltiti presso la discarica di Malagrotta – oltre 1.400.000 tonnellate nel 1999 – si accompagnava, in linea con quanto previsto dalle linee programmatiche comunali, un sensibile incremento delle quantità raccolte in modo differenziato e avviate al recupero. Le quantità totali di multimateriale raccolto risultano infatti in costante aumento, pertanto i risultati raggiunti alle soglie del nuovo secolo, seppur lontani ancora lontani dalle percentuali minime di raccolta differenziata individuate dalla normativa, sembravano indicare un buon esito. Fra gli obiettivi strategici perseguiti dall'azienda nel corso di quel triennio assumeva particolare rilevanza la diversificazione delle attività e l'acquisizione di nuovi mercati all'area di intervento aziendale.

Nel corso del periodo indicato, l'AMA, nell'ottica della progressiva aione di espansione imprenditoriale ormai avviata e rafforzata dall'adozione del nuovo statuto, perfezionava una serie di partecipazioni societarie, in alcuni casi configurandosi come partecipazioni di collegamento, in altri come partecipazioni di controllo (Tab. 8). Tra le ultime e più rilevanti rientrano le partecipazioni nella Società immobiliare industriale Salaria – allora proprietaria dell'area adiacente lo stabilimento Autovox – nella Amagest, destinata alla gestione degli impianti di trattamento, smaltimento, recupero e valorizzazione dei rifiuti e la Sanama, a cui venivano affidati i servizi di disinfestazione e derattizzazione.

Tra le collegate di nuova partecipazione, si segnalavano il Consorzio di bonifica amianto, la Tech s.r.l, che contibuivano alla gestione del forno di incenerimento di Ponte Malnome e la All Clean, la quale si sarebbe occupata di protezione e decoro delle superfici urbane, come le facciate dei palazzi o i monumenti presi di mira dalla moda dei murales.[90] Le difficoltà economiche, che come si è detto caratterizzavano tale periodo, non sembravano ripercuotersi però sulle attività di ricerca e sviluppo. Queste, al contrario, riflettevano la vitalità e la crescente attenzione dell'azienda verso l'innovazione tecnologica. Nell'ambito del

[90] (RIgon, 2005)

trattamento del recupero energetico da rifiuti prendeva avvio, su tutti, il progetto del Ministero dell'Università e della Ricerca che, insieme ad AMA, vedeva impegnate, l'Ansaldo ricerche, il Centro Sviluppo Materiali e Tecnocentro. Il progetto si poneva l'obiettivo di verificare la possibilità di utilizzare presso infrastrutture industriali già esistenti il combustibile derivato dai rifiuti. Sempre in tema di recupero energetico è da segnalare il celebre protocollo d'intesa con ACEA per la progettazione e realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica e in grado di utilizzare il Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR) prodotto dagli impianti in costruzione.

Dal punto di vista delle attvità tese al miglioramento delle attrezzature per la raccolta dei rifiuti, particolare interesse merita lo studio effettuato sui nuovi materiali per cassonetti. E' in questo modo e a seguito di ulteriori modifiche alla struttura organizzativa interna: essa era articolata in *corporate* e divisioni operative, in questa si cercò di riorganizzare i processi su basi industriali adeguando le linee produttive a un preciso sistema di budget. La nuova struttura organizzativa, meno gerarchica e maggiormente rispondente alla gestione dei nuovi servizi era composta da quatrro divisioni denominate Gestione Rifiuti, Amacity, Business creation e Servzi funebri e cimiteriali.

Vi erano inoltre sei direzioni: Amministrazione finanza e controllo, Personale e organizzazione, Sistemi informativi e tariffa, Servizi e logistica, Internal auditing e qualità, Strategie. Chiudevano l'organizzazione cinque uffici di staff. A seguito di tale intervento, la situazione di crisi latente sembrava giungere a termine e nel corso del 2000 verrà non solo operato il risanamento economico ma si imprimerà una forte accellerazione verso gli obiettivi del Piano di raccolta rifiuti urbani a Roma.

L'azienda riuscirà inoltre a fronteggiare con successo l'evento giubilare, garantendo alla città un'immagine decorosa. L'introduzione della tariffa e l'espansione sui mercati, l'AMA Spa diverrà una presenza forte nel panorama economico della Capitale e nazionale, nonché un punto di riferimento per la programmazione di interventi di igiene ambientale a livello metropolitano e regionale, fino a spingersi oltre i confini nazionali.[91]

[91] (RIgon, 2005)

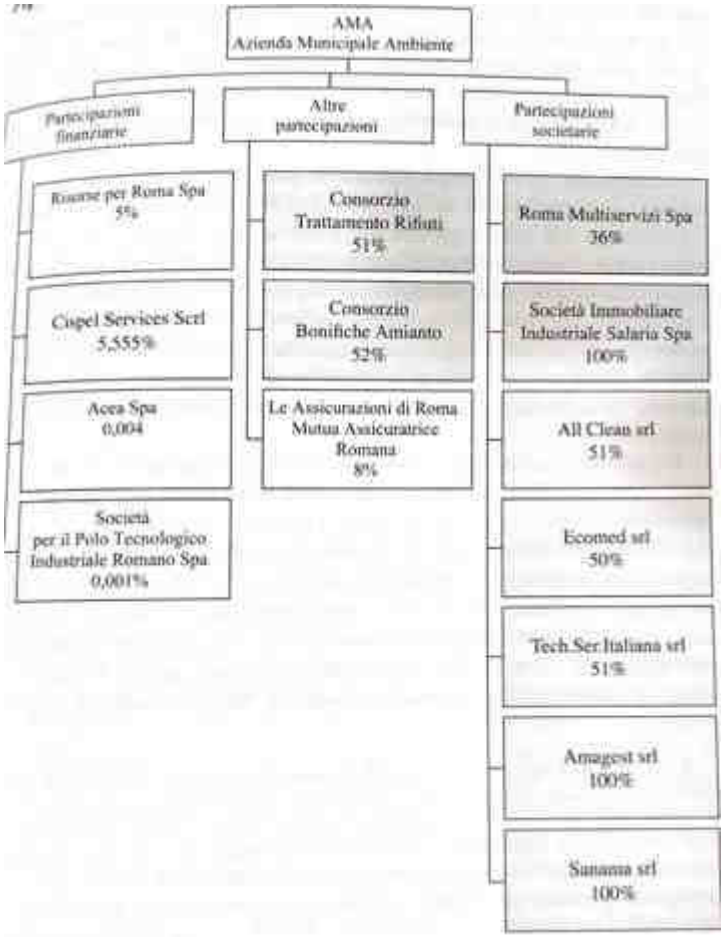
3.7 La società per azioni mancata nel Giubileo delle promesse

L'Ama, nella sua nuova veste di società per azioni acquisita nel 2000, è stata pienamente partecipe dei cambiamenti che nel corso degli anni avvenivano nel settore, compresi l'adeguamento del proprio statuto alla riforma del diritto societario - derivante dal decreto legislativo n.6 del 2003 in attuazione della legge 366/2001 – e al nuovo modello cosiddetto *in house.* E' proprio dall'applicazione di tale modello che si apriva per l'azienda una nuova stagione che, da una parte, continuerà ad assicurare alla partecipata romana il ruolo di *general contractor* dei servizi di igiene ambientale per il Comune di Roma, dall'altro, avrà come effetto di limitarne formalmente l'autonomia e l'indipendenza.[92] Un risvolto, questo, obbligato per gran parte delle società a partecipazione pubblica.

Si era detto infatti in precedenza che negli ultimi anni, i crescenti vincoli di finanza pubblica e i sempre più complicati problemi di carattere ambientale connessi alla gestione dei rifiuti hanno favorito, in discreta misura anche nel settore delle *utilities* ambientali, importanti cambiamenti nella struttura dell'offerta. Da un lato questo si è verificato attraverso la progressiva introduzione di una maggiore competitività nelle forme di gestione, con l'obiettivo di raggiungere più alti livelli di efficienza, efficacia ed economicità del servizio, dall'altro lato, il cambiamento si è articolato con il promuovere la privatizzazione delle aziende pubbliche, ed è stato così avviato un processo che sembrava destinato a mutare in maniera sostanziale il settore dei servizi di igiene urbana.[93]

[92] (Rigon, La trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni, 2005)
[93] (Rigon, La trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni, 2005)

Tabella 8 Società partecipate e controllate da AMA, 1999



L'AMA Roma S.p.A. si trovava quindi ad un bivio decisivo tra la maggiore autonomia finanziaria finalmente raggiunta grazie al nuovo regime tariffario e il generalizzato divario decisionale e gestionale di cui si è poc'anzi accennato. Tuttavia, tali innovazioni riportavano, almeno provvisoriamente, i rapporti tra ente proprietario e azienda ad una complessiva normalità più simile al passato.

Il Comune di Roma deliberava quindi nel 2000 la trasformazione dell'azienda speciale AMA in Ama S.p.A. con unico proprietario lo stesso ente capitolino. La riforma della natura aziendale va inquadrata in quel lungo e ridondante processo di ampia riforma dei servizi pubblici locali iniziato negli anni Novanta, che aveva tra i suoi fini principali il potenziamento del grado di efficienza del servizio pubblico. Si puntava – almeno in linea teorica – all'emancipazione della gestione delle aziende erogatrici dagli stretti legami con l'ente di riferimento. Ci si conformava, poi, al principio comunitario della concorrenza e si andava nella direzione di una graduale apertura e liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali.

Un riassetto radicale dell'intero settore, necessario a fronte dei ripetuti risultati negativi sotto il profilo delle tariffe e della qualità dei servizi erogati ai cittadini attuata nella totale assenza di meccanismi competitivi e regolatori da parte degli enti locali titolari dei servizi. La liberalizzazione dei <<mercati dei servizi di interesse generale>>[94] costituiva, in quest'ottica la premessa necessaria per la creazione di un mercato competitivo. In base al nuovo modello *in house providing,* di fatto, l'art 113 del nuovo Testo unico degli enti locali limitava anche l'autonomia dell'azienda di Via Calderon de la barca. In base a tali disposizioni, il servizio pubblico avente rilevanza economica può essere organizzato attraverso società con capitale privato integrale, con capitale misto pubblico-privato o attraverso società con capitale privato integrale interamente pubblico rispondenti al modello di cui sopra.

L'affidamento diretto dei servizi richiede tre condizioni fondamentali: la prima richiede che la società a cui viene affidato il servizio sia a totale partecipazione pubblica, la seconda è che l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui servizi e l'ultima è che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che ne detiene il controllo. È pertanto evidente il motivo per il quale tale modello sia limitativo dell'autonomia e dell'operatività dell'azienda sotto il controllo di Palazzo Senatorio. In particolare, è la seconda delle condizioni citate a rappresentare per la partecipata AMA un vero e proprio ostacolo, se per <<controllo analogo>> si deve intendere un rapporto molto simile alla subordinazione gerarchica tra azienda e Campidoglio, visti anche i poteri ispettivi.[95] Un potere di controllo che porterà, come sarà chiaro più avanti, l'azienda municipalizzata al massiccio ricorso al subappalto nel tentativo costante di efficientare il servizio.

Ecco perché AMA faceva il suo ingresso nel nuovo millennio come una delle grandi promesse del Giubileo nell'ambito dei servizi ambientali registrando un risultato più che inaspettato, perché solo in parte agevolato dai contributi stanziati per l'evento straordinario. Ciò avviene grazie ad una progressiva evoluzione del processo di razionalizzazione interna, che trova i suoi punti di forza in una nuova organizzazione del lavoro e nell'adeguamento della struttura aziendale.

[94] Franco Bassanini, Milano, 2000
[95] (Rigon, La trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni, 2005)

Alla fine della gestione il margine operativo tornava infatti ad avere un segno positivo, tale da restituire un buon utile di esercizio in netta controtendenza con la precedente gestione economico-finanziaria. Il valore della produzione pari a 816,4 miliardi registra un incremento percentuale di circa 23 punti, dovuto principalmente all'adeguamento del corrispettivo per lo svolgimento dei servizi istituzionali e alla crescita dei ricavi per vendite e prestazioni pari al 12,5%.

L'esito positivo dell'azione di risanamento è ancor più rilevante per il fatto che è avvenuto in concomitanza con l'impegno straordinario richiesto all'azienda in quell'anno. Grazie al grande sforzo profuso nell'attenta programmazione e nel corretto uso delle risorse a disposizione – pari ai maggiori costi sostenuti per la gestione dell'evento - l'azienda riesce nel difficile compito di assicurare alla città uno standard adeguato del servizio ordinario, e al contempo gestisce con successo gli interventi straordinari approntati per far fronte alle numerose manifestazioni che si succedettero nel corso dell'anno. Basti pensare ad esempio che il solo Giubileo dei giovani, coinvolse circa due milioni di persone, In tale circostanza l'AMA mise a disposizione 11.000 bagni chimici, raccogliendo alla fine della manifestazione oltre 1000 tonnellate di rifiuti. Il pericolo di un consistente aumento della produzione dei rifiuti dovuto alla massiccia presenza di milioni di turisti e pellegrini costrinse l'allora Presidente della Regione a chiedere il commissariamento di Roma e Provincia sulla gestione di rifiuti. Tutta la Regione Lazio veniva dichiarata in stato di emergenza, condizione che verrò prolungata per diversi anni. Nel solo 2000 si verificò un aumento della produzione di rifiuti pari al 10% a livello provinciale con una produzione di RSU che passa a circa 2.500.000 tonnellate da poco più di 2.000.000 dell'anno precedente.

A Roma, la quantità totale di rifiuti raccolti dall'AMA è di 1.530.000 tonnellate, di cui il 5% in più smaltite in discarica e circa 76000 avviate al riciclaggio. L'incremento medio della produzione di rifiuti pro-capite è del 4.9%, con picchi del 13% nella I Circoscrizione Centro Storico. Il numero delle ore straordinarie impegnate nel corso dell'anno per lo spazzamento e la pulizia della città fu di oltre 120.000. Nonostante ciò, quello che emerge dalle analisi

delle azioni intraprese per il risanamento economico è la notevole incidenza del costo del personale sul valore della produzione.[96]

In linea con tali obiettivi, l'AMA procede alla profonda riforma della propria struttura aziendale, nonché di quella di holding operativa articolata su diversi segmenti di business attraverso società di scopo. La società guadagna un nuovo assetto divisionale ispirato ai principi di separazione tra gestione delle infrastrutture ed esercizio riducendo notevolmente i costi e recuperando ampi margini di produttività ed efficienza.

Il Presidente è ora affiancato nella gestione dall'amministratore delegato, al quale spetta anche la rappresentanza legale della società. L'AD, essendo responsabile della gestione operativa dell'azienda, ha alle proprie dirette dipendenze, oltre a sei direzioni di staff e *governance*, la direzione generale cui è affidata la gestione operativa delle divisioni e delle direzioni e aree centrali a supporto. La costituzione poi della nuova divisione <<Impianti e Infrastrutture>> porta alla centralizzazione di tutte le attività di progettazione, realizzazione e gestione degli impianti industriali e delle strutture aziendali.

Il programma di espansione AMA continua con successo attraverso le due linee direttrici dello sviluppo, commerciale e del potenziamento impiantistico. Fondamentale al riguardo la ristrutturazione del forno di incenerimento dei RSO. Ma è sul mercato internazionale che l'AMA riporta i successi più significativi con la costituzione della direzione <<Tecnica logistica e nuove iniziative>>. Si avvia così un'intensa attività di *scouting* per la ricerca di opportunità di sviluppo attraverso la partecipazione a gare internazionali. I mercati esteri sono ormai un obiettivo strategico per l'azienda, a tal punto da spingere alla fondazione della sub holding AMA International S.p.A., che si occuperà di tutte le iniziative estere intraprese dalla società romana, subentrando alla casa madre nelle partecipazioni concernenti le società di diritto estero di nuova costituzione.

L'AMA si aggiudica la gara internazionale per la fornitura di servizi di igiene urbana nella città del Cairo con un contratto di quindici anni per una popolazione servita di due milioni di abitanti ed una produzione giornaliera di 1900 tonnellate di rifiuti.[97] Nel 2001 nasce AMA Senegal, società di diritto senegalese partecipata da AMA, dalla locale Prosen Sa, dalla ASP

[96] (Rigon, La trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni, 2005)
[97] (Rigon, Tra sviluppo impiantistico ed espansione sui mercati (2001-2004), 2005)

di Ciampino e dalla Svizzera Alycon, assegnataria del per il servizio di raccolta RSU in tutta la regione di Dakar.

L'azione si estende poi in territorio sudamericano, in Honduras, dove insieme ad Eterna, la società locale, ACEA e Gruppo Astaldi costituisce il raggruppamento Sulambiente, il quale si aggiudica l'appalto per un importo di quasi 4 milioni di dollari annui. Italeko sarà invece la roccaforte dei servizi AMA in Bulgaria. Ma è sul fronte impiantistico che continuavano a registrarsi le difficoltà maggiori, poi in parte appianate con il miglioramento dell'impianto di Maccarese e l'inaugurazione nel 2003 dell'impianto multimateriale.

Il completamento degli impianti per il trattamento del rifiuto <<tal quale>> di Rocca Ciencia e Via Salaria avverrà solo nel 2005 contestualmente a quello dei due impianti di proprietà Co.La.Ri ubicati presso Malagrotta, per un totale di quattro impianti ed una potenzialità complessiva di 3000 tonnellate al giorno. Una cifra che copriva circa tre quarti dell'allora produzione di rifiuti di Roma.

Il problema principale era smaltire i restanti rifiuti e per una realtà come quella capitolina, dove la raccolta differenziata stentava a partire, l'unica soluzione era la termovalorizzazione per l'incenerimento del combustibile derivato dai rifiuti. Oggi come allora, però, dei due impianti necessari a tale scopo non vi è ancora l'ombra e si procede al trasporto e allo smaltimento di tali rifiuti fuori Regione o fuori dal territorio nazionale, con evidenti ripercussioni economiche per l'azienda derivanti dai costi maggiorati e dalle pesanti sanzioni inflitte dall'Unione Europea.

L'AMA era ormai avviata ad una fase del proprio sviluppo nella quale la definizione di una strategia complessiva per la modernizzazione della gestione dei rifiuti sembrava non poter prescindere da una vera politica industriale dell'igiene urbana - soprattutto per ciò che riguarda il ciclo del rifiuto- che quindi risultava in parte irrealizzata. Per far sì che l'azienda municipalizzata romana trasformasse l'enorme potenziale inespresso mostrato nella gestione integrata dei rifiuti, sarebbe stato necessario un maggior apporto nella raccolta differenziata e nelle politiche di prevenzione – che evidentemente esulavano dalle responsabilità aziendali – nell'ottica globale della chiusura del ciclo dei rifiuti con gli impianti di termovalorizzazione. Purtroppo per l'AMA, per i cittadini e per Roma, questa assomigliava però sempre di più ad una delle grandi promesse fatte in clima Giubileo. Nel prossimo ed ultimo capitolo si cercherà di spiegarne il perché.

Figura 8 La kamoto per la raccolta delle deiezioni canine, 2000

Capitolo 4

L'Ama oggi e domani: crisi o opportunità?

4.1 Lo stato dell'arte, tra inchieste giudiziarie e dissesto finanziario

A questo punto è opportuno interrogarsi sullo stato attuale del caso AMA e su cosa ci si debba aspettare dal futuro. Ma c'è un futuro o si è di fronte ad una crisi irreversibile?

Per rispondere è meglio fare ancora qualche passo indietro per contestualizzare le scelte aziendali ed istituzionali dell'ultimo ventennio, così da analizzarne, per quanto possibile in questa sede, tutti i risvolti opportunità comprese. Si è avuto modo nei precedenti paragrafi di evidenziare quanto ed in che misura i problemi che quotidianamente vivono Ama Roma S.p.A., i cittadini romani e la Capitale, di conseguenza, vengano da lontano. La carenza impiantistica e di mezzi, i dissesti economico-finanziari, la controversa relazione tra l'azienda e il suo socio unico, i servizi cimiteriali allo sbando, il ridondante e stucchevole balletto delle competenze tra il Comune di Roma e la Regione Lazio, nonché la celebre immagine sociale di un'impresa per la tutela ambientale compromessa dalla discontinuità dei servizi essenziali. Tutto ciò è il risultato di scelte strategiche sbagliate adottate dal 2003 ad oggi e, nondimeno, dei sistemi corruttivi che hanno messo in ginocchio l'azienda e paralizzato Roma non solo dal punto di vista della gestione dei rifiuti. A tal proposito, si considerino le inchieste giudiziarie che hanno funestato le precedenti tre gestioni politico-amministrative della Capitale, compresa in parte anche l'attuale ed uscente. Una su tutte è senza dubbio quella targata Alemanno – già Sindaco di Roma dal 2008 al 2013 – che detiene il triste primato per il più grande debito mai accumulato sulle spalle dell'azienda municipalizzata, ovvero dei cittadini utenti: circa 700 milioni di euro nell'esercizio 2012[98],

[98] (www.amaroma.it, 2021), si veda bilancio 2012

il cui finanziamento sarà completato a dicembre di quest'anno con il versamento dell'ultima rata.[99] Un'azione di impoverimento dell'azienda, che si protrae, appunto, dal 2003 per effetto di una scelta strategica sbagliata adottata dal Comune insieme ad Ama: quella di affidare alla società la riscossione della Tari senza darle la possibilità di dotarsi delle competenze e dell'autonomia necessarie. Un'annosa lacuna, anche questa, già più che evidente e aggravata altresì tanto da una normativa frammentaria ed eterogenea, quanto da quel rapporto malato tra azienda e Roma Capitale.

Uno degli approdi più naturali ed indesiderati di questo intreccio è la sentenza n. 1990 della Commissione Tributaria Provinciale di Roma[100], che faceva seguito al ricorso presentato da alcuni cittadini riuniti del Comitato di Quartiere Settebagni per chiedere al Comune di Roma il risarcimento dell'80% di quanto versato per il pagamento della TaRi. Il dispositivo della sentenza, richiamandosi a quanto deciso l'anno precedente dalla Corte di Cassazione[101], rigetta la difesa dell'amministrazione comunale secondo la quale un rimborso poteva sussistere solo se fosse stata dichiarata una situazione di emergenza sanitaria dalle Asl o se ci fossero stati scioperi degli operatori tali da bloccare il servizio.

«Diversamente da quanto affermato dall'amministrazione comunale - si legge nella sentenza - non è prevista dalla legge nella descrizione della fattispecie di riduzione di responsabilità dell'ente. Quest'ultima spetta per il solo fatto che il servizio di raccolta, debitamente istituito ed attivato, non venga poi concretamente svolto, ovvero venga svolto in grave difformità rispetto alle modalità»[102]. In sintesi, la Suprema Corte e la Commissione, nell'affermare tale principio, spiegano come il diritto alla riduzione presupponga sempre l'accertamento specifico dell'effettiva irregolarità nell'erogazione del servizio in grave difformità dalle previsioni legislative e regolamentari.

Proseguono i giudici che spetta al contribuente fruitore del servizio di dimostrare che il servizio di raccolta, istituito e attivato, non sia concretamente svolto o sia svolto in grave

[99] Stefano Zaghis, Amministratore Unico di Ama Roma S.p.A., comunicato stampa del 8 marzo 2021, Roma
[100] Ricorso Comitato di Quartiere Settebagni contro Roma Capitale, sentenza n.1990 della Commissione Tributaria di Roma, 20 febbraio 2020
[101] (Sentenza n. 3265 , 2019)
[102] Sentenza n. 1990 del 20 febbraio 2020, Commissione tributaria provinciale di Roma, https://www.giustiziatributaria.gov.it/gt/web/guest/la-commissione?idpoi=PRM

difformità rispetto alle prescrizioni di legge. Il gruppo di utenti ricorrenti aveva chiesto la restituzione dell'80% della tassa pagata nel biennio 2017-2018, la Commissione lo ha riconosciuto nella misura del 20% per ciascun ricorrente benché il disagio causato fosse ben più ampio. Non è detto, quindi, che il parametro del 20% resti anche nelle altre sentenze a favore delle decine di comitati di quartiere che negli ultimi anni hanno presentato lo stesso tipo di ricorso, aprendo la strada ad una stagione esemplare dal punto di vista della giurisprudenza relativa alla gestione dei rifiuti.

Una parentesi diversamente lieta per i romani e per l'azienda stessa, dal momento che, nel solo 2016[103], secondo una stima di Crif Data Research Italia su 9 miliardi necessari per coprire il costo di raccolta e smaltimento - che per legge deve essere interamente finanziato dalla Tari - mancano all'appello circa 1,8 miliardi[104]. In sostanza, circa una famiglia italiana su cinque non corrisponde quanto dovuto al proprio Comune per il servizio. Ma il dato non è uniforme ed è al contrario ancor più negativo nel Centro Italia, dove, ancora una volta, il primo posto spetta a Roma sia dal punto di vista dell'evasione della tassa, sia da quello del costo. Gli importi pro-capite sono infatti per la prima voce fermi ai 120 euro – nel Nord del paese sono i media 5 euro - e per la seconda ai 297 euro all'anno secondo i dati del 2018[105].

Ciò significa soltanto una bolletta su quattro pagata a Roma e un trend che negli ultimi sette anni ha portato complessivamente un miliardo di mancati introiti nelle casse del Comune di Roma. Non è stato incassato più di un quarto della tariffa complessiva, pari a circa 3,8 miliardi di euro, che sarebbe stata a carico degli utenti privati nello stesso periodo del 2020 e prima della pandemia di Covid-19.[106] Il che spinge i più a pensare allo stesso tempo che a Roma vi sia sovente un'emergenza rifiuti dovuta all'evasione della relativa tariffa e contestualmente un disservizio dovuto ai mancati tributi.

Un'emorragia estesa di soldi pubblici sulla quale il decisore pubblico si interroga senza successo in cerca di una soluzione che sia, però, diversa da quella proposta di inserire la TaRi direttamente nella bolletta per l'utenza elettrica. Una strada, questa, identica a quella

[103] Rapporto Crif Research, dicembre 2018
[104] (Marco Bonsanto, 2018)
[105] Dati su un nucleo familiare di tre persone vivono in 110 mq
[106] Ama Roma, 2020

percorsa per il canone tv, ma più che impraticabile per il fatto che il canone tv è uguale per tutte le utenze domestiche in tutta Italia, la tariffa rifiuti varia da Comune a Comune e all'interno del Comuni varia a seconda della superficie dell'abitazione e del numero di occupanti. Ed è proprio questo l'aspetto più rilevante e contraddittorio del sistema tariffario, che è il più solido almeno sulla carta, ma tra i più evasi nella realtà. Pertanto, sarebbe difficile presentare contestazioni sulle cifre richieste e ottenere gli eventuali rimborsi. Per la verità la situazione è già complicata con il sistema attuale.

Ne sanno qualcosa, ad esempio, i contribuenti dei numerosi Comuni - il più grande dei quali è Milano - che negli scorsi anni si sono visti addebitare cifre sproporzionate sui box di pertinenza. Il guaio nasceva proprio dal meccanismo di calcolo della tariffa. Una parte, detta <<variabile>> infatti, è indipendente dalla superficie ed è computata solo in base al numero di occupanti dell'immobile. Un'altra, la cosiddetta <<fissa>>, è computata a seconda degli occupanti e della metratura. Il Comune di Milano ha calcolato il box pertinenziale come se fosse un'unità immobiliare a sé stante facendo in pratica pagare due volte la quota <<variabile>> anziché una. Nel 2018 si è rimediato all'errore, ma i rimborsi per quanto versato in eccesso negli anni precedenti - si calcola un totale di 50 milioni di euro- sono a rischio, non solo la procedura per richiedere il dovuto è scoraggiante ma nel 2018 Palazzo Marino ha anche vinto in primo grado in commissione tributaria contro il ricorso di un contribuente. Il lato economico è però solo una parte del problema, nonché una soluzione.

Esso rappresenta, però, nel caso di Ama Roma anche una diretta conseguenza di una gestione a dir poco scellerata di cui si faceva poc'anzi menzione. Se si torna, infatti, all'ombra - almeno questa rassicurante - di Marco Aurelio e del suo cavallo in Piazza del Campidoglio a Roma, è possibile tracciare il profilo evidente di quella che è ad oggi una delle maggiori sciagure per la città. Senza tornare troppo indietro nel tempo questa volta, se si guarda al 2008, anno in cui ha avuto inizio l'era Alemanno, è possibile scorgere all'orizzonte più scandali e condanne che albe e tramonti.

È allora qui che l'ex primo cittadino ha lanciato un <<piano di risanamento>> di tutte le partecipate romane rivelatosi in realtà una grande bolla, perché progettata per esplodere in

una grande Holding. Si è trattato probabilmente del più rilevante tentativo di privatizzazione delle municipalizzate a Roma, culminato con una delle più grandi raccolte firme di sempre in Italia – 1.400.000 firme – e una delle più importanti manifestazioni degli ultimi anni: quella in occasione del referendum per l'acqua pubblica. Un momento dal quale l'AMA è uscita in pessime condizioni economiche con perdite che già sfioravano i 700 milioni, debiti questi che l'azienda e Roma Capitale hanno coperto con ulteriori fondi di cui le ultime rate sono tutt'ora in pagamento. Un altro mezzo miliardo di euro, più gli eventuali investimenti che saranno fatti dal Comune di Roma sono in arrivo. Di questi, circa 256 milioni di euro verranno spalmati sulla ricapitalizzazione -50-, finanziamento soci -100- e rinuncia a crediti -106-[107]. Questi si vanno a sottrarre ai 395 milioni, di cui 46,2 milioni relativi alla gestione commissariale ed euro 348,9 milioni relativi a crediti ordinari, inerenti al mancato versamento dei corrispettivi TaRi dovuti e ancora per le attività svolte in occasione del Grande Giubileo 2000.

Le conseguenze di quel periodo continuano dunque a pesare sulle casse – quindi sull'operatività – AMA, mentre peggiorano sull'onda lunga dei fatti che risuonano ancora nella memoria collettiva e nelle cronache giudiziarie degli anni di <<Mondo di Mezzo>> e di <<Parentopoli>>. I tempi bui delle 12 spazzatrici elettriche comprate sempre sotto l'amministrazione Alemanno per pulire i vicoli del centro storico di Roma, che sono rimaste per anni inutilizzate nel Terminal Gianicolo di proprietà del Vaticano. Qui, oltretutto, il parco auto ecologico della municipalizzata non è stato ospitato gratuitamente. Anzi, tutt'altro. L'affitto pattuito con la società «C&P Service», che gestisce il parcheggio costruito per il Giubileo del Duemila, viaggiava infatti ben oltre il mezzo milione annuo.

Qualcuno, tra i lavoratori più informati, ha azzardato addirittura un ci fra prossima ai 700 mila euro, ovvero 58.333 al mese e quasi duemila al giorno. Certo, anche le spazzatrici erano costate non poco: 130 mila euro ciascuna, per un totale di un milione 560 mila euro.

[107] Fonte Ama Roma S.p.A.

Ma promettevano efficienza e rapidità soprattutto nei vicoli dentro le Mura Aureliane. Oltre che il rispetto dell'ambiente, garantivano un miglioramento della produttività, essendo previsto l'impiego di un singolo operatore. Peccato che, già il giorno dopo la cerimonia, i «gioiellini» fossero fermi ai box per motivi tecnici, quali la mancata predisposizione di colonnine di ricarica a tensione monofasica, e non trifasica. Un disservizio andato avanti per mesi. Il trasferimento nel terminal Gianicolo, pomposamente ribattezzato il «polo elettrico» dell'Ama, è avvenuto poi nel 2014. Ma le spazzatrici niente, proseguivano a scarto ridotto. In funzione ce n'erano due o tre al massimo, mentre le richieste di intervento per la riparazione cadevano nel vuoto. Fino a che, nel 2017, è arrivato lo stop quasi definitivo interrotto solo dal brevissimo impiego disposto dall'amministrazione Raggi nello stesso anno.

Nel frattempo, iniziavano i guai giudiziari per alcune figure di vertice aziendale legate alla Giunta Alemanno da due filoni d'inchiesta emersi dal 2010. Si tratta dell'assunzione a chiamata diretta di 41 tra impiegati e funzionari direttivi, per i quali il reato è andato prescritto, e di operai e autisti, per il quale si è giunti a una sentenza definitiva. L'assunzione di circa 840 persone imparentate a importanti funzionari pubblici nelle aziende municipalizzate del comune di Roma, principalmente in AMA e ATAC, e nelle istituzioni pubbliche, ha comportato nel 2018 la condanna da parte della Cassazione a due anni di carcere per l'ex amministratore delegato Franco Panzironi e a nove mesi per Luciano Cedrone, ex direttore del personale di Ama e quella a un anno e nove mesi per Bruno Friggerio, consulente esterno di Ama.[108] Le pronunce fanno, inoltre, seguito ai licenziamenti eseguiti dall'azienda nel 2015.

A chiudere il cerchio delle inchieste – e delle discariche – c'è il caso de <<l'Avvocato>> o <<Il Supremo>> Manlio Cerroni: una ferita, questa, ancora aperta che, proprio il proprietario degli impianti di trattamento meccanico biologico ubicati a Malagrotta, porta in dote spingendolo a fine 2020 a scrivere un'altra lettera al Capo dello Stato Sergio Mattarella. Colui che si dipinge ancora oggi come l'unico in grado di salvare Roma[109] dalla morsa dei

[108] (ANSA, 2018)
[109] Dichiarazioni di Manlio Cerroni alla stampa, 30 dicembre 2020

rifiuti è stato assolto nel 2018 dalle accuse di traffico illecito di rifiuti e associazione a delinquere, che hanno previsto per lui anche l'interdittiva antimafia, la quale, però, non è stata revocata.

Il patron della <<monnezza>> romana sostiene oggi di dover tornare ad utilizzare a pieno regime i suoi impianti, che però sono stati chiusi nel 2013 dall'allora Sindaco di Roma Ignazio Marino e dal già Presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti, perché le strutture in questione violavano le direttive Ue sul trattamento dei rifiuti 1999/31/Ce e 2008/98/Ce. Per questi ed altri sei siti nel Lazio, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia Europea con una sentenza del 2014[110].

L'Italia, afferma la Corte, non ha adottato tutte le misure necessarie per evitare che i rifiuti urbani fossero conferiti nelle discariche dei sei siti in questione senza subire un trattamento adeguato, con la differenziazione delle diverse sezioni e la stabilizzazione della frazione organica. Inoltre, secondo il verdetto, un'ulteriore violazione da parte dell'Italia sta nella mancata creazione, nella Regione Lazio, di una rete integrata e adeguata di impianti di gestione dei rifiuti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Le discariche non in regola sono cinque dell'Ambito territoriale ottimale (ATO) di Roma -Malagrotta, Colle Fagiolara, Cupinoro, Montecelio-Inviolata e Fosso Crepacuore - e due nell'ATO di Latina, ubicate a Borgo Montello. La Commissione ha lasciato cadere invece le accuse di inadempimento per la discarica di Albano Laziale a Cecchina.

L'indagine della Commissione, inizialmente focalizzata su Malagrotta, era cominciata nel 2009. Nel marzo 2011, le autorità italiane avevano tentato di sfuggire alla procedura d'infrazione, sostenendo che tutti i rifiuti conferiti in discarica a Malagrotta dovevano essere considerati come rifiuti <<trattati>>.

[110] (sentenza 15/10/2014 n° C-323/13, 2014)

Ma la Corte ha dato ragione alla Commissione europea, che non aveva accettato l'argomentazione italiana, sottolineando come la mera triturazione o compressione dei rifiuti indifferenziati, senza un'adeguata selezione e una qualche forma di stabilizzazione delle diverse frazioni dei rifiuti, non risponde agli obiettivi della direttiva Ue. Nei suoi dispositivi, la Corte ribadisce che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie affinché solo i rifiuti già trattati vengano collocati a discarica. E puntualizza che la nozione di <<trattamento>> comprende i processi fisici, termici, chimici o biologici -inclusa la cernita -, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero.

La direttiva Ue prevede, infine, che il trattamento sia essere costantemente adeguato al progresso scientifico e tecnico.[111] Alla luce dei fatti, perciò, la famigerata carenza impiantistica non incide solo sui già onerosi costi sopportati dall'azienda e sulla mancata regolarità del servizio nel suo complesso, ma deve rappresentare la priorità nella programmazione sull'intero ciclo integrato dei rifiuti della Capitale nei prossimi anni.

[111] (Altalex, 2014)

4.2 L'organizzazione, il nuovo piano industriale e i progetti

Se è vero che i dissesti finanziari e le inchieste degli ultimi 15 anni hanno impoverito e danneggiato – nono solo nell'immagine - l'azienda e la Capitale, lo è altrettanto il fatto che questi sono allo stesso tempo causa e conseguenza della situazione attuale. A speculare ulteriormente al ribasso su quella che è, di fatto, un'eredità interviene anche quel genere di controcultura del management pubblico che quotidianamente continua a pervadere la partecipata capitolina e non solo. Le sue vicende passate e presenti evidenziate inducono, in effetti, a riflettere sui comportamenti al di qua e al di là delle barricate. Ciò è tanto vero per gli attori politici e amministrativi, quanto per i cittadini e gli utenti. Ma è anzitutto fondamentale che i primi comincino seriamente ad interpretare il processo manageriale pubblico come unitario, interorganizzativo e intraorganizzativo (Mussari, 2017)[112] che coinvolge l'intera azione delle amministrazioni pubbliche e non solo quella porzione, anch'essa fondamentale, assegnata all'autonomia e alla responsabilità della dirigenza.

Questo significa che il management pubblico non è semplicemente un insieme di <<tecniche sufficientemente testate>>[113] alle quali far ricorso in nome dell'efficienza, né può intendersi come una schiera di dirigenti, magari apicali, accuratamente formati e selezionati. Infatti, proprio per le funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo che la normativa attribuisce agli organi politici di governo questi sono da includere nel concetto di management pubblico tanto quanto la dirigenza.[114] Non è solo una questione di tecnica, ma è anche e soprattutto un orientamento culturale, ovvero un modo di interpretare fini ed obiettivi dell'agire della pubblica amministrazione.[115]

[112] (Mussari, 2017)
[113] (Mussari, 2017)
[114] (Mussari, 2017)
[115] (Mussari, 2017)

Le modalità con le quali i vertici del potere politico esercitano le loro funzioni incidono in maniera determinante sugli equilibri organizzativi, economici e finanziari di ogni singola amministrazione pubblica dell'intero sistema amministrativo. Pertanto, esse non possono che trovare concreta attuazione e piena integrazione nel complesso processo manageriale pubblico. Limitare il management pubblico alla sola *implementation* del *policy making,* ovvero escludere dal suo perimetro le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, significa banalizzare la realtà operativa e sprecare – oltre al denaro pubblico – l'eventuale valore pubblico riconosciuto nel perseguimento degli interessi collettivi.

Di certo, quindi, non è possibile creare valore con quella controcultura di cui si è accennato, fatta di inerzia – a tratti connivente – mascherata a suon di nomine ed obiettivi mancati. Un obiettivo su tutti è la quotazione in borsa, tutt'oggi irrealizzata. L'Azienda Municipale Ambiente S.p.A. non si è mai realmente quotata sul mercato per via dell'assenza dei requisiti essenziali previsti dalla legge per l'emittente e per le azioni: la capacità di generare ricavi, oltre alla pubblicazione, al deposito e alla revisione dei bilanci degli ultimi tre esercizi.

Nel caso dei ricavi, l'azienda ha ricominciato a generarne solo l'anno scorso, mentre i bilanci sono stati approvati e pubblicati nel mese di maggio dell'anno corrente, dopo anni di braccio di ferro tra azienda ed ente proprietario per l'approvazione definitiva. Da ricordare in proposito le inusuali pressioni dell'attuale Sindaco di Roma Virginia Raggi sull'ex Amministratore Delegato di AMA, Bagnacani, per determinare la chiusura del bilancio dell'Ama in passivo, mediante lo storno dei crediti per i servizi cimiteriali.

La famosa partita <<devi fare quello che ti diciamo, anche se ti dicono che la luna è piatta>>[116] da 18 milioni di euro alla base della cacciata del Cda – in seguito all'esposto presentato proprio da Bagnacani[117] - e dell'addio dell'ex assessore all'Ambiente Pinuccia Montanari. Quanto alle nomine, l'azienda ha visto transitare ai piani alti di Via Calderon de la Barca, ben 18 dirigenti negli ultimi sei anni e 3 amministratori unici negli ultimi due.

[116] Virginia Raggi, aprile 2019
[117] (Fittipaldi, 2019)

L'attuale AU Stefano Zaghis – in carica dal 2019 – ha attualmente a disposizione[118] una squadra di 16 dirigenti.[119] Il vertice della più grande realtà italiana nella gestione integrata dei servizi ambientali[120] gestisce e coordina una macchina aziendale da circa 7560 dipendenti – e più viste le ultime procedure di assunzione concluse o in corso[121]- che copre un bacino d'utenza di 2,8 milioni di persone. L'area di operatività si estende su una superficie di 1285 kmq dalla quale annualmente si raccolgono annualmente pressoché 1 milione e 700 mila tonnellate di rifiuti solidi urbani, ovvero 596 kg per abitante all'anno (Tab 9).[122]

Tabella 9 Produzione rifiuti Comune di Roma, 2010-2019. ISPRA

Roma » Produzione del comune di Roma

Dati di Sintesi | Dati di Dettaglio

Anno	Dato relativo a:	Popolazione	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro capite (kg/ab.*anno)	RU pro capite (kg/ab.*anno)
2019	Comune di Roma	2.837.332	765.130,099	1.691.887,319	45,22	269,67	596,30
2018	Comune di Roma	2.856.133	755.180,757	1.728.428,924	43,69	264,41	605,16
2017	Comune di Roma	2.872.800	729.050,320	1.687.017,240	43,22	253,78	587,24
2016	Comune di Roma	2.873.494	709.426,094	1.689.206,114	42,00	246,89	587,86
2015	Comune di Roma	2.864.731	652.750,776	1.681.244,578	38,83	227,86	586,88
2014	Comune di Roma	2.872.021	605.110,502	1.719.848,194	35,18	210,69	598,83
2013	Comune di Roma	2.863.322	521.022,997	1.754.822,518	29,69	181,96	612,86
2012	Comune di Roma	2.614.263	427.250,629	1.739.407,477	24,56	163,43	665,35
2011	Comune di Roma	2.617.175	431.372,923	1.785.653,218	24,16	164,82	682,28
2010	Comune di Roma	2.761.477	385.470,803	1.826.038,845	21,11	139,59	661,25

In posizione di staff off line all'Amministratore Unico vengono poste le unità organizzative dell'Ufficio Assistente amministratore e dell'Ufficio Dirigente preposto. Il primo supporta, da un punto di vista amministrativo e gestionale, l'Amministratore Unico, curando la predisposizione della documentazione utile e gli adempimenti connessi alle decisioni strategiche.

[118] Maggio 2021
[119] (Roma A. , 2021)
[120] (www.amaroma.it, 2020)
[121] (Ama, www.amaroma.it/società-trasparente, 2021)
[122] (Ambientale, 2019)

Fornisce assistenza all'Amministratore sulle tematiche connesse alla *mission* aziendale e per il coordinamento delle attività ad esse relative; verifica la corretta attuazione delle direttive aziendali e dello stato di avanzamento dei progetti.[123] Il secondo sostituisce ad interim il Direttore Generale e presidia le attività poste in capo alla figura del Dirigente Preposto relative alla redazione dei documenti contabili societari, accertamento e attestazione della bontà dei dati contabili ed alla organizzazione di adeguate procedure amministrative e contabili per la predisposizione del bilancio d'esercizio e, ove previsto, del bilancio consolidato, nonché di ogni altra comunicazione di carattere finanziario. Tali procedure dovranno essere idonee a garantire, con ragionevole certezza, l'attendibilità dell'informativa finanziaria e la capacità del processo di redazione del bilancio di produrre l'informativa secondo i principi contabili di riferimento.

[123] Fonte Ama, Società Trasparente

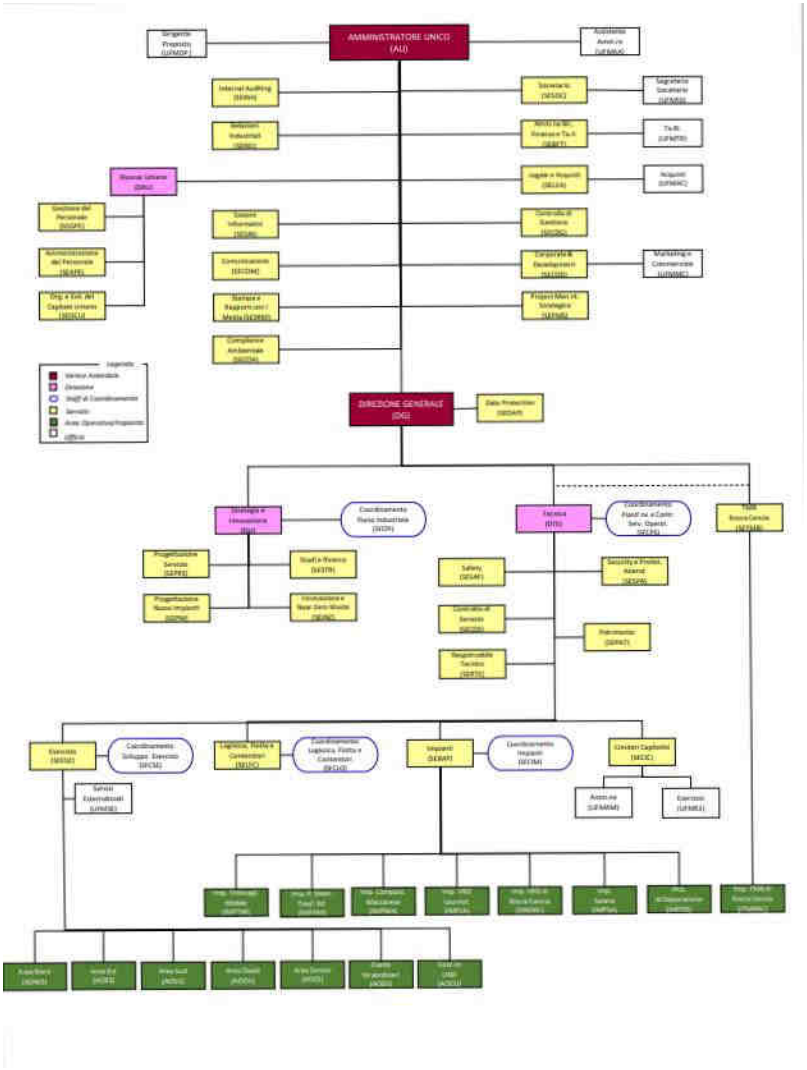


Figura 9 Organigramma 2021, Fonte: Ama Roma, società trasparente

In seguito alle recenti razionalizzazioni, l'organizzazione (Figura 8) si articola, inoltre, nelle posizioni di staff on line all'Amministratore Unico, all'interno delle quali vengono poste ulteriori Unità Organizzative: Servizio internal auditing, Servizio relazioni industriali, Direzione risorse umane – strutturata in Servizio gestione del personale, Servizio amministrazione del personale, Servizio organizzazione e sviluppo del capitale umano – Servizio Sistemi informativi, Comunicazione, Stampa e rapporti con i media, Compliance ambientale, Servizio amministrazione, bilancio, finanza e Ta.Ri.: seguono, tra i più rilevanti, il servizio legale e il Controllo di Gestione.

La Direzione Generale, che dirige e coordina le attività afferenti al settore operativo e tecnico, è posta ad interim sotto il controllo dell'Amministratore Unico. In posizione di staff off line al Direttore Generale viene posta l'Unità Organizzativa Servizio Data Protection e in posizione di linea al Direttore Generale viene temporaneamente posta l'Unità Organizzativa collegata, funzionalmente, alla Direzione Tecnica (DTE) denominata Servizio TMB Rocca Ciencia. La Direzione Generale La Direzione Generale coordina inoltre le attività attinenti alla Direzione Strategia e Innovazione, quali il Coordinamento del Piano Industriale ed i Servizi di Progettazione e Ricerca. In posizione di staff on line alla Direzione Tecnica vengono poste le U.O. competenti per Sicurezza, Patrimonio e Contratto di Servizio tra le altre. In posizione di linea alla Direzione Tecnica vengono poste le Unità Organizzative comprese nel Servizio Esercizio e quindi nelle 5 aree operative: Nord, Est, Sud, Ovest e Centro. Questo è a tutti gli effetti il braccio operativo aziendale, che si articola capillarmente sui 15 Municipi di Roma attraverso le sedi territoriali dette Zone dislocate su di essi.

La *mission* dell'Esercizio è garantire l'operatività dei servizi al territorio per le attività ordinarie e per gli eventi straordinari, assicurando allo stesso tempo la razionalizzazione e l'integrazione del ciclo produttivo. Assicura la programmazione e la gestione degli aspetti tecnico-operativi dei servizi di raccolta differenziata ed indifferenziata, l'igiene del suolo e dei servizi accessori nel rispetto di quanto previsto dal Contratto di Servizio. Assicura l'estensione del servizio di raccolta differenziata nelle aree di nuova urbanizzazione della città. Vigila e reprime i comportamenti non corretti in relazione al Regolamento della Gestione dei Rifiuti. Assicura il funzionamento della Centrale Operativa.

Provvede, attraverso operazioni programmate di controllo, al monitoraggio della qualità dei servizi erogati. Assicura le campagne di Mediazione Sociale. A chiudere la macrostruttura, certo non per minor rilevanza, vi sono, infine, altre due Aree Operative alle dipendenze del Responsabile del Servizio Esercizio. L'Area Operativa eventi straordinari e l'Area operativa coordinamento UND (Utenze Non Domestiche). Quest'ultima, coadiuvata ad interim dalla Direzione Tecnica, presidia l'esecuzione dei contratti di appalto relativi alle attività di raccolta dei rifiuti derivanti dalle attività non domestiche (UND).

Assume il ruolo di interfaccia con i fornitori e supporta il Responsabile del procedimento nella predisposizione della documentazione tecnica. L'area competente per gli eventi straordinari coordina tutte le attività straordinarie, a supporto delle Aree Operative, comprendenti tre macro-tipologie di eventi: raccolta e trattamento dei rifiuti degli eventi straordinari relativi alle manifestazioni pubbliche; interventi di protezione civile, per i quali l'Azienda opera congiuntamente alle istituzioni locali, al fine di garantire misure organizzative e di supporto; interventi speciali di decoro. L'area gestisce, inoltre, tutti i Nuclei Speciali e ne coordina le attività a supporto delle strutture territoriali.

La riorganizzazione complessiva della struttura appena illustrata, fa seguito alle ben note esigenze di razionalizzazione ed ottimizzazione del personale. Questo è selezionato con criteri pubblici e privatistici, secondo la natura della partecipata oggetto di studio e secondo quanto disposto dall'art. 19 del D. Lgs. n.33 del 2013. Tutte le attività e i servizi principali, comprese le leve di sviluppo e gli impatti industriali e quindi economici che ne derivano, sono disciplinate dal Piano Industriale redatto su base quadriennale. L'ultimo è stato approvato proprio un mese fa dall'Assemblea dei Soci, non senza polemiche e ritardi, ed è ora in attesa di approvazione anche da parte del Campidoglio.[124] Occorre in questa sede riportarne i tratti salienti, al fine di evidenziare in particolar modo le strategie aziendali presenti e future dopo l'avvenuta attuazione del programma di risanamento aziendale strutturato da Ama e dal suo socio unico, il Comune di Roma. Un'operazione da circa mezzo miliardo di euro solo per la parte relativa al finanziamento del debito, che prevede, inoltre, investimenti per 340 milioni di euro, di cui 178 già messi a gara.

Fattore centrale per il miglioramento dei servizi e la creazione di valore a beneficio dei cittadini è l'autosufficienza impiantistica per il trattamento delle singole frazioni di rifiuto raccolte, a partire da una dotazione attuale che consente il trattamento di solo il 15% dei rifiuti per arrivare nel 2024/2025 ad almeno il 75%.

[124] Ama Roma, 2021

L'obiettivo è di realizzare progressivamente **2** impianti di compostaggio per il trattamento della frazione organica, **2** impianti di selezione per il multimateriale e la carta, 1 impianto di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) e di realizzare 21 nuovi Centri di Raccolta in linea con la deliberazione dell'assemblea capitolina n. 19 del 19 aprile 2021. L'azienda gestisce attualmente 12 centri di raccolta sparsi in 9 Municipi di Roma e adibiti alla raccolta di: rifiuti ingombranti, calcinacci, elettrodomestici e apparati elettronici, batterie al piombo, metalli, legname, carta e cartone, consumabili da stampa, sfalci e potature, vernici e solventi, oli vegetali, oli lubrificanti, farmaci scaduti, pile e neon. Ad essi, si aggiungono cinque aree attrezzate per la sola raccolta di sfalci e potature, queste ultime presenti in 4 Municipi. L'Ama smaltisce, poi, parte dei rifiuti nei seguenti impianti dislocati in Provincia di Roma:

- Impianto di selezione multimateriale: sito in Via Laurentina al km 24,500, nel comune di Pomezia, tratta circa 70 tonnellate di plastica, vetro, alluminio e banda stagna, che vengono poi indirizzati ai consorzi di filiera per il riciclaggio;
- Piattaforma intermodale: sita all'interno della stazione di Roma Ostiense, si occupa del trasporto su rotaia circa 300 tonnellate di rifiuti al giorno, che raggiungono la stazione di Ponte Galeria per essere smaltiti negli impianti di Colari;
- Polo impiantistico di Rocca Cencia: sito in via di Rocca Cencia, 301, nell'omonima frazione, ed entrato in funzione nel 2006, è suddiviso in due impianti: il primo, denominato impianto di selezione e trattamento meccanico biologico, consente di separare la frazione secca, destinata a diventare combustibile solido secondario (CSS), da quella umida, trattata per la produzione della frazione organica stabile (FOS) e può trattare 750 tonnellate di rifiuti al giorno; il secondo, denominato impianto di selezione multimateriale da raccolta differenziata, si occupa della separazione delle frazioni di multimateriale raccolte attraverso la raccolta differenziata (imballaggi di plastica, vetro, alluminio e banda stagnata) al fine di indirizzarle presso i consorzi di filiera per il riciclaggio quest'ultimo può gestire fino a 100 tonnellate di rifiuti al giorno;
- Impianto di compostaggio: sito in via dell'Olmazzeto, in frazione Maccarese nel territorio del comune di Fiumicino, si occupa della frazione organica trasformata poi

in compost e rivenduta dall'azienda; tratta 88 tonnellate al giorno.[125] La discarica di Malagrotta, è necessario ricordarlo, è stata chiusa nel 2013. Essa costituisce tutt'ora il più grande impianto del settore in Europa: circa 240 ettari, tra le 4500 e le 5000 tonnellate di rifiuti scaricati ogni giorno a pieno regime. Vi sono infine gli impianti dismessi: quello per i rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome e sito in frazione Fontignani, trattava circa 60 tonnellate di rifiuti ospedalieri - come farmaci scaduti - e produceva 3 megawatt di energia elettrica. A partire dal 2 maggio 2015 l'attività di termovalorizzazione è stata sospesa.

Infine, l'Impianto di trattamento meccanico biologico è sito in Via Salaria, 981, in frazione Villa Spada, e trattava i rifiuti indifferenziati dividendoli in frazione secca - destinata a diventare CSS - e frazione organica - destinata a diventare FOS. L'impianto, suddiviso in cinque sezioni, aveva una capacità di trattamento di 750 tonnellate di rifiuti al giorno. Nel 2018 l'impianto è stato vittima di un incendio, che ne ha provocato la successiva chiusura.

Le intenzioni dell'azienda per sopperire a tale carenza impiantistica vanno nella direzione indicata, tra l'altro, da importanti opinion maker in tema di rifiuti e sostenibilità ambientale. Secondo uno studio del Conai -Consorzio nazionale imballaggi -sono infatti 164 i nuovi impianti di selezione, compostaggio e altri tipi di trattamento dei rifiuti di cui avrebbe bisogno il Centro Sud Italia per raggiungere gli obiettivi fissati dalla Ue al 2030 per attuare un completo ciclo integrato dei materiali, tanto più necessario in tempi di transizione ecologica, per un investimento di oltre 2 miliardi di euro in sei regioni.[126] Tra queste, per fabbisogno, la prima regione del Centro Sud è il Lazio che per realizzare un corretto ciclo di smaltimento necessita di 44 impianti - il 25% - del Centro Sud dal costo di 635 milioni di euro. Anche il Ministro della Transizione Ecologica, nell'ambito della presentazione del IX e X Rapporto sulla Raccolta Differenziata e Riciclo di Anci e Conai ha sottolineato l'urgente necessità di un piano speciale strategico per le regioni rimaste indietro.

[125] Dati Ama Roma, 2021
[126] Conai, 2021

In questo senso è opportuno sottolineare come lo sforzo profuso dalla nuova guida di Ama S.p.A. per implementare la raccolta differenziata nella città di Roma è costante e massiccio. Nei primi tre mesi di quest'anno, la percentuale di materiali riciclabili recuperati si attesta al di sopra del 46%[127], oltre 2 punti percentuali in più rispetto al medesimo periodo dell'anno scorso. L'obiettivo del nuovo Piano Industriale prevede il raggiungimento del 57,4% al 2024, in linea con gli obiettivi della Direttiva Comunitaria 2018/851, recepita dal D.Lgs. 116/2020, che fissa al 2025 l'obiettivo del 55% per la preparazione per il riutilizzo e il riciclo.[128]

Sul fronte investimenti, progetti e ricerca si evidenzia il potenziamento in corso da qualche giorno del parco mezzi AMA, il cui stato costituisce, come si è già detto, anch'esso parte dei problemi e delle soluzioni per l'azienda e per Roma. Da poco meno di un mese sono operativi, infatti, presso varie sedi territoriali della città i primi 11 nuovi mezzi <<costipatori>> per la raccolta dei rifiuti previsti dal piano di innesti. Altri 27 mezzi di questo tipo nuovissimi sono già arrivati e saranno messi immediatamente su strada, nel giro di qualche settimana, appena saranno concesse le autorizzazioni previste per legge di messa in esercizio da parte dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali (ANGA).

L'intera dotazione prevista nel 2021 per questa tipologia di mezzi nuovi a vasca che pesano 75 quintali, che possono compattare i rifiuti, ma sono più leggeri ed agili rispetto ai compattatori stradali più grandi, è di 120 unità complessivamente che saranno operative entro ottobre 2021. L'azienda ha già circa 150 autisti pronti, dotati dell'apposita patente, che si sono resi disponibili a guidare i nuovi mezzi di raccolta. In previsione dell'introduzione di questa nuova tipologia di veicoli da inserire definitivamente nel parco mezzi aziendale AMA, già ad agosto 2020, ha bandito un'apposita ricerca interna di personale dotato dei requisiti necessari patente.

[127] (Istat, 2021)
[128] Ama Roma, 2021

Di questi, 147 dipendenti hanno espresso disponibilità alla guida dei nuovi mezzi. Su questa base, al fine di rendere immediatamente operativa la flotta di potenziamento, sono già state svolte preventivamente nove sessioni di formazione che hanno coinvolto 125 addetti, già oggi addestrati all'utilizzo di questa tipologia di mezzi che arriveranno a scaglioni entro l'autunno.

Attualmente nell'organico aziendale sono presenti circa 950 risorse in possesso delle attestazioni necessarie per la guida dei veicoli da 75 quintali adibiti alla compattazione dei rifiuti mentre sono 920 gli autisti adibiti alla conduzione di mezzi pesanti compresi i compattatori di cassonetti stradali a caricamento laterale. Il livello di inquadramento dei lavoratori adibiti a queste mansioni è già stato oggetto di confronto con le Organizzazioni Sindacali ed è stata confermata la previsione contrattuale che prevede l'inquadramento dell'addetto area conduzione al terzo livello del contratto collettivo di lavoro nazionale dei servizi di igiene ambientale.

Il potenziamento articolato della flotta è considerato strategico per l'azienda e per i servizi che la stessa deve assicurare ai cittadini, un fatto questo emerso anche nelle interviste inserite in appendice al presente lavoro. Tale programma rappresenta, in definitiva, non solo l'esigenza di contenimento dei costi del personale, che negli ultimi due anni sono rimasti molto elevati – circa la metà degli 800 milioni del valore della produzione totale[129]- in virtù del sovraccarico di ore di lavoro a cui gli operatori sono stati sottoposti, ma esso rappresenta, altresì, una delle soluzioni imprescindibili per uscire dall'impasse generalizzata a tutti i settori dei servizi previsti. Questo accadrà, però, solo nel caso in cui la paralisi non permarrà anche nell'azione dei due principali attori istituzionali competenti: il Comune di Roma e la Regione Lazio.

Da questi non dipende, in effetti, solo l'indirizzo politico e amministrativo, bensì la necessaria opera di sensibilizzazione dei comportamenti dei milioni di cittadini funzionale a fare della prevenzione il miglior strumento di pulizia e decoro.

[129] Bilancio Ama Roma, 2019

4.3 Gli ultimi tre bilanci: la relazione generale

Al fine di chiarire alcuni degli aspetti salienti dell'attuale situazione finanziaria, quindi della crisi, aziendale è utile analizzare la relazione sulla gestione del triennio 2017-2019. Gli ultimi bilanci pubblicati con un ritardo considerevole e attribuibile in gran parte ai rinvii ingiustificati della convalida da parte di Roma Capitale mostrano infatti un quadro di rischio elevato, che l'azienda e il Comune di Roma hanno solo parzialmente compensato con il Piano di risanamento e il nuovo Piano Industriale.

In un'ottica di rafforzamento delle attività di risk management, è stata effettuata una revisione del modello di valutazione dei rischi, prevedendo, tra l'altro, un maggior coinvolgimento dei risk owner nelle attività di risk assessment finalizzate all'analisi e aggiornamento dei rischi aziendali e valutazione dell'impatto degli stessi. La metodologia utilizzata per la valutazione dei rischi - Risk Assessment - si fonda sull'analisi dei processi aziendali, effettuata utilizzando l'approccio del Control Risk Self Assessment (CRSA), con l'obiettivo di individuare il grado di esposizione al rischio inerente, ovvero il rischio connaturato all'attività o processo in esame, e il livello di efficacia delle prassi di controllo e delle mitigazioni in essere, stimando la conseguente esposizione al rischio residuo.[130]

A partire dal 2017 la Società, perseguendo l'obiettivo di continuo miglioramento delle attività di presidio e monitoraggio dei rischi, ha revisionato la mappatura del rischio rilevando nuovi rischi e aggiornando quelli valutati nel corso degli anni precedenti sulla base dei cambiamenti avvenuti, individuando altresì gli stati di avanzamento delle azioni intraprese volte a mitigare o prevenire i principali rischi. Particolare attenzione viene dedicata al rafforzamento dei protocolli interni di controllo in particolare le procedure aziendali più urgenti, specie quelle indicate come prioritarie ai fini del D.Lgs. n. 231/2001, della Legge 190/2012 e della Legge n. 262/2005 - nonché all'implementazione delle

[130] (AMA, www.amaroma.it/public/files/normativa/blianci, 2021)

informative periodiche all'organo amministrativo. I principali fattori di rischio rilevati possono essere ricondotti alle categorie di seguito riportate: rischi di Contesto, rischi di Governance, rischi di Conformità -Compliance-, rischi <<Information Technology>>, Rischi dei Processi di produzione e/o di erogazione dei servizi, Rischi connessi alla gestione delle Risorse Umane, Rischi <<Financial>>. Per i rischi più significativi, di seguito rappresentati, sono esplicitate le diverse cause ed i possibili effetti, illustrando, inoltre, le azioni intraprese ovvero quelle da attuare per favorirne il contenimento.[131]

Rischi di Contesto

- Ritardato o mancato ottenimento e rinnovo delle autorizzazioni richieste da AMA alla Pubblica Amministrazione per la realizzazione di nuovi impianti e di infrastrutture e per il revamping di quelli già in funzione, anche tenuto conto della carenza strutturale impiantistica di AMA. Questi ritardi sono determinati dai tempi degli iter amministrativi/decisionali degli Enti competenti e potrebbero comportare un rallentamento nell'attuazione dei progetti pianificati dalla Società, impattando sulla capacità di una regolare gestione del ciclo dei rifiuti ed incidendo, inevitabilmente, sui costi di esercizio. Nelle more della definizione delle autorizzazioni necessarie, AMA e Roma Capitale svolgono continue azioni di monitoraggio e di sollecito sull'attività degli Enti competenti, adottando, ove possibile, interventi di efficientamento nell'ambito delle necessità della gestione quotidiana del ciclo dei rifiuti.

- Emergenza sanitaria coronavirus Covid -19 AMA, quale azienda erogatrice di servizi essenziali, ha dato priorità assoluta alla garanzia della continuità e disponibilità dei servizi in condizioni di sicurezza, adottando tutte le misure necessarie alla protezione dal rischio di contagio di tutto il personale addetto ed in particolare di coloro che svolgono compiti essenziali per assicurare detta continuità e disponibilità. A dette azioni, si aggiungono specifici interventi come prescritto dai Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri tempo per tempo vigenti, con lo scopo di contemperare la

[131] (Ama, Relazione sul governo societario accompagnatoria ai bilanci 2017,2018 e 2019, 2021)

primaria esigenza di tutela della salute pubblica con le necessità del pubblico servizio essenziale svolto da AMA. È stato altresì messo in atto il collocamento in smart working di tutte le risorse per le quali è realizzabile il lavoro da remoto, favorendo l'utilizzo dei residui di ferie laddove tale modalità non sia tecnicamente o utilmente realizzabile. A tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sono state, inoltre, recepite, modellandole alle peculiarità organizzative aziendali, le indicazioni operative presenti nel "Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto in data 14 marzo 2020 dalle organizzazioni datoriali e sindacali e poi aggiornato in data 24 aprile 2020.

- Percezione non corretta da parte della cittadinanza sulle performance aziendali dei servizi erogati che può manifestarsi sia attraverso segnalazioni, contestazioni ed esposti alle Autorità, sia attraverso un non corretto conferimento dei rifiuti, che potrebbero tradursi in un aumento dei costi di esercizio - ad esempio per la necessità di affidare a terzi parte delle attività – sia una diminuzione dei ricavi operativi, ad esempio per l'impossibilità di svolgere attività quali il recupero di materie prime seconde. Appare degno di nota in tale contesto l'impatto che tale tipologia di evento avrebbe in termini reputazionali. Allo scopo di mitigare il rischio, AMA ha intensificato le attività di comunicazione aziendale volte a promuovere la cultura ambientale dei cittadini. È auspicabile il rafforzamento, d'intesa con Roma Capitale, di adeguate campagne informative istituzionali rivolte alla cittadinanza in merito alle necessità, finalità e gestione dei servizi erogati.

- Possibile omissione del pagamento del diritto fisso sui trasporti funebri fuori comune, a causa del mancato adeguamento del quadro regolamentare da parte di Roma Capitale in ordine al rilascio del permesso di trasporto e di una nuova modalità di riscossione del diritto fisso, in considerazione anche del subentro della titolarità sugli incassi da parte di Roma Capitale a partire dal 01/07/2018. La relativa evasione viene stimata in un valore pari a circa il 5% dell'entrate complessive relative al diritto

fisso. A fronte del rischio AMA, responsabilmente pur non essendo tale attività prevista dal Contratto di Servizio e non avendo adeguati strumenti di controllo, continua a segnalare a Roma Capitale tale criticità. Grazie anche all'attività di sollecito di AMA, il fenomeno di mancati pagamenti evidenzia una significativa riduzione rispetto al passato: si registrano infatti circa 50.000 € di mancati incassi nel I semestre 2020, a fronte di oltre 158.000 € nel 2019.

- Non corretto conferimento dei rifiuti da parte dell'utenza che determina un drastico peggioramento della qualità delle frazioni raccolte (carta; organico; multimateriale) ed il mancato rispetto degli obblighi assunti nelle convenzioni tra Consorzi ed AMA o la classificazione nelle fasce di minore valorizzazione del materiale destinato a recupero. La società ha attivato azioni di coinvolgimento e sensibilizzazione della cittadinanza, prevedendo anche un rafforzamento del sistema sanzionatorio.

- Concentrazione del mercato di approvvigionamento, causato da dipendenza da fornitori chiave con forte potere contrattuale e con rischio di possibili alterazioni della concorrenza.

Rischi di Governance

Difficoltà nella gestione dei processi di business e di supporto dovuta ai numerosi cambiamenti dell'Organo Amministrativo succedutisi nel corso degli ultimi quattro anni ed alle conseguenti modifiche della struttura organizzativa della Società. Da ultimo, in data 03 ottobre 2019 (a seguito dell'Ordinanza della Sindaca n. 183/2019) è stato nominato il dott. Stefano Antonio Zaghis quale Amministratore Unico e in data 04 novembre 2019 con OdS 174/19 e successive modifiche/integrazioni (da ultimo in data 7 agosto 2020 con OdS 188/20) è stato disposto il nuovo assetto organizzativo aziendale a livello di macrostruttura.

È in via di completamento l'emissione delle microstrutture. Quelle già redatte ed emesse hanno permesso di adeguare e formalizzare i processi operativi e decisionali, riducendo pertanto il rischio di rallentamenti dell'operatività e criticità nei processi decisionali, con ripercussioni sui livelli di servizio forniti e conseguenti impatti reputazionali.

Rischi di conformità (Compliance)

- Criticità nel presidio delle attività di compliance La Società è soggetta al rischio di incorrere in sanzioni ed interdizioni dallo svolgimento dell'attività a causa della eventuale inosservanza del quadro normativo di riferimento ed a seguito di controlli da parte delle autorità preposte. A tal fine è stato rafforzato il sistema di controllo interno mediante l'aggiornamento del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo redatto ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (ultimo approvato in data 19 febbraio 2020) e del Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza ex L. n. 190/2012 (ultimo approvato in data 31 gennaio 2020), sviluppati coerentemente a quanto indicato da A.N.AC. nella delibera n. 1134/2017 recante "Nuove linee guida per l'attuazione nella normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici". Allo stesso tempo è proseguito l'aggiornamento/redazione delle procedure che disciplinano attività e processi aziendali, finalizzate a garantire che le risposte al rischio e gli interventi definiti per il suo superamento o mitigazione siano effettivamente ed efficacemente eseguiti. Il Sistema di Gestione per la Qualità, implementato da AMA nel 2002, per il quale nel 2018 è stata rinnovata e per il 2019 mantenuta la certificazione, è stato rivisitato in ottemperanza a quanto previsto dalla norma UNI EN ISO 9001:2015, secondo un approccio di risk-based. Il Sistema è in fase di ulteriore sviluppo per interagire con gli altri modelli gestionali, al fine di ridurre i rischi dovuti alla

variabilità e complessità del contesto e di evitare i danni che potrebbero derivare dal non rispetto della normativa di settore e, al contempo, stimolare la Società ad un continuo processo di analisi e miglioramento. Le attività sopra menzionate, unite al monitoraggio espletato dalle strutture aziendali, concorrono al contenimento del livello di rischio a cui AMA è esposta.

Benefici, in termini di contenimento del rischio, derivano: - dal proseguimento dell'attività di aggiornamento/redazione delle procedure aziendali e dal rafforzamento delle strutture preposte a garantire la compliance aziendale; - dalla previsione di una voce di spesa per la realizzazione di un modello e di una piattaforma di compliance integrata.

- Conformità alla normativa in materia di Privacy

  La Società ha recepito quanto previsto dal Regolamento UE 2016/679 "Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché libera circolazione di tali dati" e dalle vigenti normative nazionali in materia. Nell'ambito del principio di <<accountability>> introdotto dal Regolamento UE 2016/679, è stata, in primo luogo, analizzata ed aggiornata la struttura dei soggetti che devono garantire il presidio di protezione dei dati. È stato identificato e nominato il Responsabile della protezione dei dati personali e reimpostata la struttura a supporto di tale funzione. Sono stati individuati e nominati i Delegati del Titolare del trattamento dati, che, a loro volta, hanno individuato e nominato i Sub-responsabili. La struttura soggettiva così delineata contrasta il rischio di carenza di presidio nella protezione dei dati personali nei diversi ambiti aziendali. Il suddetto coinvolgimento soggettivo ha richiesto una importante iniziativa di sensibilizzazione e formazione, effettuata sia nel corso di incontri frontali sia a mezzo di formazione in modalità e-learning. La corretta, completa e continua informazione e formazione attenua il rischio di trattamenti non corretti o incompleti. L'esigenza di razionalizzare le attività aziendali collegate con il trattamento dati personali e garantire la loro liceità e legittimità, ha fornito impulso all'avvio di diversi tavoli diretti alla formalizzazione

di valutazioni d'impatto (DPIA) del trattamento dai personali, sulle aree ritenute maggiormente sensibili. Tali valutazioni d'impatto si concluderanno nel 2020 e forniranno un valido ausilio rispetto al rischio di trattamenti non coerenti con la tipologia di dati trattati e, attuando le conseguenti misure di sicurezza a tutela dei diritti degli interessati. Nell'ambito del sistema di gestione privacy, in aderenza al principio di "privacy by design", è stata altresì ravvisata l'opportunità di una verifica e razionalizzazione dei sistemi e delle procedure di gestione dei dati e delle informazioni riservate. Detto processo comprenderà l'anno in corso e parte del 2021, e completerà l'apparato gestionale necessario a soddisfare tutti i requisiti normativi.

- Rischi di non conformità alle norme

  La società è soggetta al rischio di incorrere in sanzioni e interdizioni nello svolgimento dell'attività a causa della eventuale inosservanza del quadro normativo di riferimento e a seguito di controlli da parte delle autorità preposte. È stato rafforzato il sistema di controllo interno mediante l'aggiornamento del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo redatto ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (ultimo approvato dall'Amministratore Unico in data 19 febbraio 2020 con determinazione n° 8/2020) e del Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza ex L. n. 190/2012 (ultimo approvato dall'Amministratore Unico in data 31 gennaio 2020 con determinazione n° 5/2020), sviluppati coerentemente a quanto indicato da A.N.AC. nella delibera n. 1134/2017 recante "Nuove linee guida per l'attuazione nella normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici". Si segnala che nelle relazioni periodiche del 2018 e del 5 maggio 2019 l'Organismo di Vigilanza ha espresso giudizio negativo in merito alla capacità di concreto presidio del Modello e di effettiva prevenzione della commissione dei reati ex D.Lgs. 231/01, Relazione sul governo societario accompagnatoria ai bilanci 2017, 2018 e 2019 23 segnalando l'esigenza di formalizzare diverse procedure anche a prevenzione dei reati ex D.Lgs. 231/01.

La società ha pertanto predisposto un piano di remediation che, come riscontrato dall' Organismo di Vigilanza nella relazione periodica al 31 gennaio 2020, ha portato ad una situazione di graduale miglioramento per quanto concerne: l'aggiornamento del Modello, la presa di conoscenza delle criticità esistenti, la formazione ai fini ex D.Lgs. 231/01, i flussi informativi, la redazione di alcune procedure.

Tuttavia, pur riscontrando degli elementi positivi di novità rispetto al passato, l'Organismo non li ha ritenuti ancora sufficienti per modificare il giudizio negativo espresso nelle precedenti relazioni. È stato implementato Il Sistema di Gestione per la Qualità previsto dall'applicazione della UNI EN ISO 9001:2015, basato su un approccio di risk-based, per il quale nel 2018 è stata rinnovata e per il 2019 mantenuta la certificazione.

Il Sistema è in fase di ulteriore sviluppo per interagire con gli altri modelli gestionali, al fine di ridurre i rischi dovuti alla variabilità e complessità del contesto e di evitare i danni che potrebbero derivare dal non rispetto della normativa di settore e, al contempo, stimolare la Società ad un continuo processo di analisi e miglioramento. Le attività sopra menzionate, unite al monitoraggio espletato dalle strutture aziendali, concorrono al contenimento del livello di rischio a cui AMA è esposta.

Nell'ambito di un procedimento penale n. 6369/19 R.G.N.R, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, in data 5 febbraio 2020 ha disposto il sequestro e la conseguente acquisizione di documentazione necessaria ai fini dell'eventuale accertamento dei reati di cui agli artt. 81, 110, 452 Quaterdecies c.p., da cui deriva la responsabilità amministrativa dell'azienda ai sensi dell'art. 25 undecies dal D.Lgs 231/01 per avere con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative ed organizzate, ceduto e, comunque, gestito abusivamente ingenti quantitativi di Rifiuti Urbani, al fine di conseguire un ingiusto profitto nel periodo dal 01.11.2014 al 28.01.2019. Allo stato il procedimento penale è nella fase delle indagini. Nell'ambito di un procedimento penale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in data 8 maggio 2020, ha disposto il sequestro e la conseguente acquisizione di documentazione necessaria ai fini dell'eventuale accertamento del reato di false comunicazioni sociali di cui all'art.

2621 c.c. Dagli accertamenti effettuati emergerebbe, in particolare, una totale confusione fra il patrimonio esclusivo di AMA S.p.A. ed il patrimonio di pertinenza di Roma Capitale, gestito da AMA S.p.A. ai fini del servizio di accertamento e riscossione della tariffa rifiuti. Nei bilanci relativi agli esercizi dal 2013 al 2016 non vi sarebbe alcuna indicazione di quanto riscosso da AMA S.p.A. a titolo di tariffa rifiuti, di quanto riversato nel conto di Roma Capitale, e dell'ammontare residuo al 31 dicembre di ogni anno.

Risulterebbe, altresì, la distrazione di fondi provenienti dalla riscossione della tariffa, per € 250.000.000,00, volta all'estinzione di obbligazioni finanziarie contratte verso il sistema bancario. In tale contesto è stato, altresì, contestato ad AMA S.p.A. l'illecito amministrativo da reato di cui all'art. 25 ter, lett. a) del D.Lgs. n. 231/2001 e ss.mm.ii., per omessa vigilanza. Da ciò potrebbe conseguire l'irrogazione a carico dell'Azienda di una sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote. Allo stato il procedimento penale è nella fase delle indagini e dunque, stante il segreto istruttorio, non vi è la possibilità di acquisire ulteriori e particolari notizie in merito.

È stato costituito in seno ad AMA un gruppo di lavoro volto a produrre una specifica e documentata relazione in ordine alle vicende connesse alla gestione della TaRi, evidenziando in particolar modo l'utilizzo dei fondi da parte della Società. In data 13 luglio 2020 è stato notificato dal Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale – Nucleo Operativo Ecologico di Roma il Decreto di sequestro preventivo, con successiva immissione in possesso - emesso in data 20/07/2020 dal G.I.P. del Tribunale di Roma, dr. Paolo Andrea Taviani, nell'ambito del procedimento penale n. 39195/19 R.G.N.R. e n. 3588/2020 R.G.GIP - di n. 2 bacini di stabilizzazione e n. 2 vagli a 20 mm per la raffinazione della corrente in uscita dalla stabilizzazione, facenti parte dell'Impianto di Trattamento Biologico (TMB) sito in via di Rocca Cencia, di proprietà di AMA. Nel medesimo provvedimento di sequestro preventivo è stato nominato quale Amministratore Giudiziario il dr. Luigi Palumbo, con facoltà d'uso dell'impianto in sequestro, al fine di procedere agli interventi necessari all'adeguamento tecnico dello stesso alle prescrizioni dell'autorizzazione (AIA). In

data 29 luglio 2020 è stato notificato il Decreto di sequestro preventivo in estensione, - con successiva immissione in possesso - emesso in data 29/07/2020 dal G.I.P. del Tribunale di Roma, dr. Paolo Andrea Taviani, nell'ambito del procedimento penale n. 39195/19 R.G.N.R. e n. 3588/2020 R.G., dell'intero impianto di Trattamento Biologico (TMB) di Rocca Cencia. Nel medesimo decreto è stato nominato quale Amministratore Giudiziario il dr. Luigi Palumbo, con facoltà d'uso dell'impianto in sequestro, al fine di procedere agli interventi necessari all'adeguamento tecnico dello stesso alle prescrizioni dell'autorizzazione (AIA).

Dopo il decreto di sequestro preventivo disposto della Procura di Roma, a seguito degli incontri tra i vertici e i tecnici AMA e il Commissario, Dott. Luigi Palumbo, si è convenuto di mantenere il pieno funzionamento del TMB, fondamentale per trattare i rifiuti indifferenziati prodotti dalla città di Roma e assicurarne la raccolta sul territorio a monte, nell'interesse della cittadinanza e a tutela del decoro e dell'immagine della Capitale. Il Commissario individuerà la tipologia delle manutenzioni e stabilirà un calendario per l'effettuazione delle stesse che terrà conto dei tempi necessari a individuare eventuali nuovi sbocchi per i rifiuti.

Rischi <<Information Technology

- Inefficienze di processo o ritardo nello sviluppo dell'Information Technology imputabili ai seguenti fattori principali: carenze di personale ovvero malfunzionamenti dei sistemi e ritardi dei tempi di rinnovo degli affidamenti dei servizi afferenti alla struttura; ritardi nel consolidamento e ammodernamento infrastrutturale delle sale CED con conseguenti possibili criticità nella gestione della continuità operativa dei sistemi; ritardi nei tempi di rinnovo dei contratti di servizio per infrastrutture hw e sw commerciali con possibile situazione di lock-in che potrebbero comportare interruzioni del servizio per applicativi strategici - vedi contabilità del personale, gestione della flotta, gestione dei pagamenti, e così via

- Possibili effetti, in termini di ulteriore riduzione del rischio, potranno derivare Inefficienze di processo e/o ritardo nello sviluppo dell'Information Technology imputabili ai seguenti fattori principali:

- carenze di personale ovvero malfunzionamenti dei sistemi e ritardi dei tempi di rinnovo degli affidamenti dei servizi afferenti alla struttura;
- ritardi nel consolidamento e ammodernamento infrastrutturale delle sale CED con conseguenti possibili criticità nella gestione della continuità operativa dei sistemi;
- ritardi nei tempi di rinnovo dei contratti di servizio per infrastrutture hw e sw commerciali con possibile situazione di lock-in che potrebbero comportare interruzioni del servizio per applicativi strategici - vedi contabilità del personale, gestione della flotta, gestione dei pagamenti -; Possibili effetti, in termini di ulteriore riduzione del rischio, potranno derivare:
- per le carenze di personale, dalla copertura di tutte le funzioni di responsabilità previste in microstruttura con figure professionali interne che abbiano seguito un percorso di valorizzazione adeguato o da risorse esterne in ambiti specialistici;
- per l'avvio di progetti di ristrutturazione delle sale CED interne in termini di miglioramento degli impianti di servizio quali condizionamento, gruppo elettrogeno, videosorveglianza, allarme, antincendio e controllo accessi. Allo stesso tempo si stanno studiando progetti per il cloud da affiancare alle sale CED interne al fine di garantire livelli di business continuity più elevati;
- accordi quadro tramite esperimento di gare per periodi di affidamento superiori ai 36 mesi, con ricorso alle convenzioni Consip quando possibile.

Rischi dei processi di produzione o di erogazione dei servizi

- Possibile indisponibilità dei veicoli e delle attrezzature funzionali all'espletamento dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

  Tale rischio può essere determinato dall'anzianità del parco veicoli, da ritardi nelle attività di manutenzione ordinaria/riparazione - legati anche a ritardi registrati nella gestione delle gare d'appalto per mancata partecipazione, ricorsi -, nonché, anche, da comportamenti non corretti del personale addetto alla conduzione. Il manifestarsi di tali fattori incide sul tasso di disponibilità dei veicoli e delle attrezzature e sul conseguente mancato raggiungimento dei livelli di servizio previsti, con possibili riflessi sulle voci di costo di conto economico e sulla reputazione aziendale a causa della percezione di un servizio carente.

  Al fine di ridurre l'esposizione a tale rischio sono state messe in atto alcune misure di contenimento che prevedono la messa in servizio di nuovi veicoli, azioni di revamping su parte del parco mezzi, predisposizione di procedure manutentive con attenzione particolare alla gestione delle manutenzioni preventive e programmate e il ricorso all'applicazione di sanzioni disciplinari per la repressione dei comportamenti scorretti degli operatori AMA. Nelle linee guida strategiche al Piano Industriale 2020-2024, AMA ha formulato proposte operative per il rinnovo dei contenitori e della flotta veicoli. Sono state inoltre rafforzate le attività di comunicazione, informazione e formazione settoriale: ha assunto carattere continuativo l'attività di formazione attraverso l'introduzione di sessioni di training specialistico circa il corretto utilizzo dei mezzi, l'applicazione delle procedure interne nonché in relazione alle norme di comportamento degli operatori AMA sul territorio. Sono stati anche avviati corsi di aggiornamento professionale per il personale di officina.

È stata posta inoltre attenzione alla necessità di rafforzamento delle attività di controllo e monitoraggio dei contratti per garantire la vigilanza tecnica, anche presso le sedi dei prestatori, in tutte le fasi esecutive dell'appalto, sia in regime di manutenzione "a canone" che in "extra canone" - ovvero a preventivo -, allo scopo di ridurre il rischio di difformità rispetto allo standard richiesto.

- Continuità di erogazione dei servizi condizionata dalla indisponibilità degli impianti per il conferimento dei rifiuti.

  A mitigazione del rischio la Società si è attivata per addivenire ad accordi volti a superare/mitigare il divario impiantistico esistente, con riflessi sui costi di esercizio. Nelle linee guida strategiche al Piano Industriale 2020-2024, AMA ha formulato proposte operative volte al superamento dell'attuale situazione di fragilità e a garantire lo sviluppo di un sistema evoluto all'interno di un contesto integrato, mediante la realizzazione:

  - nell'immediato, di infrastrutture di pretrattamento o logistica - per il superamento della fase di emergenza -, comprese le strutture impiantistiche flessibili per il pretrattamento dei rifiuti indifferenziati;
  - nel tempo breve, di filiere impiantistiche per il recupero dei materiali;
  - nel tempo medio, impianti di trattamento e smaltimento finale per garantire l'autosufficienza e l'efficienza economica.

- Possibile insufficienza del sistema crematorio.

  Il significativo incremento nel corso degli ultimi anni della richiesta delle operazioni di cremazione dovuto al mutato orientamento dell'utenza circa tale modalità di seppellimento. Per far fronte temporaneamente a tali esigenze, AMA ha aumentato il numero di ore di funzionamento dell'impianto, ma tale situazione è da ritenersi solo provvisoria e di breve respiro in quanto il maggior utilizzo può, a lungo andare, creare problemi di stress manutentivo dell'impianto stesso, con il rischio di riduzione

delle prestazioni o di fermo. È fortemente auspicabile l'avvio da parte di Roma Capitale dell'iter autorizzativo per il potenziamento dell'impianto.

- Impossibilità e rallentamento nell'autorizzare le operazioni cimiteriali per problematiche di continuità operativa dettate dal non completo passaggio delle attività di gestione degli incassi a Roma Capitale, come previsto dal Contratto di Servizio.

  AMA continua a gestire interamente le operazioni di cassa con ridotta capacità operativa e con ripercussioni sia sulla propria organizzazione interna sia per possibili disservizi nei confronti dell'utenza che vede ancora AMA come unico interlocutore. A mitigazione del rischio si rende necessaria la completa attuazione di quanto previsto dal Contratto di Servizio.

- Possibile privazione del diritto dello ius sepulchri per inutilizzabilità del patrimonio cimiteriale a causa di insufficiente disponibilità di risorse economiche da destinare alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, con conseguente aumento dei costi operativi per rallentamento dell'operatività e danni all'immagine aziendale, dovuti all'allungamento dei tempi di attesa dell'utenza. A mitigazione del rischio si rende necessaria la predisposizione di un piano pluriennale per le manutenzioni ordinarie e straordinarie nonché il relativo finanziamento da parte di Roma Capitale.

- Ritardi nelle acquisizioni di beni, servizi e lavori, determinati da inadeguata pianificazione dei fabbisogni, da ritardi nella definizione della documentazione tecnica di gara legati a fattori anche esterni, da fabbisogni non pianificati o pianificabili o per richieste non immediatamente lavorabili, dalla concentrazione del mercato di approvvigionamento e dalla carenza nei sistemi informativi di supporto. A mitigazione del rischio viene effettuata attività di monitoraggio periodico della pianificazione e degli acquisti ricorrenti; sono stati altresì predisposti format a supporto della documentazione di gara e sono stati forniti in dotazione alla struttura aziendale di competenza, specificatamente per la gestione del processo di acquisto, i

seguenti strumenti informativi di supporto alle varie linee di processo, specificatamente:

- Iter approvativo delle Determinazioni o Delibere di Indizione e provvedimenti di aggiudicazione - Lotus Atti Approvativi-. E', inoltre, in corso la definizione di un nuovo iter procedurale e un nuovo sistema informatico;
- Qualificazione del fornitore tramite Portale Albo Fornitori On Line;
- Gestione completa dell'iter di Gara e delle attività di commissione tramite Piattaforma Telematica e digitalizzazione di tutta la documentazione di gara;
- Adempimenti per la Trasparenza;
- Gestione completa del ciclo passivo dal punto di vista logistico Amministrativo

Allo stesso tempo, allo scopo di incrementare il livello di efficienza dei processi operativi di approvvigionamento, la funzione Information Technology, in collaborazione con i referenti della funzione Acquisti, ha terminato la fase di analisi ed individuata la migliore soluzione volta a garantire una maggiore integrazione dei dati. Sono state eliminate eventuali ridondanze, consentendo, in questo modo, di aumentare il livello di tracciabilità e visibilità sull'intero processo di acquisizione dei dati. La funzione Information Technology sta lavorando all'implementazione di un nuovo sistema informativo integrato di supporto alla gestione acquisti, la cui entrata in funzione è prevista per la fine del 2020.

Rischi delle Risorse Umane

- Difficoltà nello svolgimento dei processi di business e di supporto dovuta alla non costante disponibilità di profili in linea con le esigenze operative. Il blocco delle assunzioni previsto dalle disposizioni di Roma Capitale ha comportato l'impossibilità di reperire all'esterno nuove risorse, ostacolando un ricambio della forza lavoro coerente con le necessità di AMA. La Società e Roma Capitale si sono attivate per superare tale blocco e consentire l'attuazione del Piano Assunzionale che AMA ha, a suo tempo, predisposto e presentato al socio. Con deliberazione 149/2020 la Giunta Capitolina si è determinata approvando la proposta di Piano Assunzioni di AMA per l'anno 2020, con l'assunzione di 338 risorse operative e 5 figure apicali. La ricognizione dei profili professionali disponibili non sempre consente, unitamente alla mancanza di adeguate politiche di incentivi, una corretta allocazione e sviluppo delle risorse interne. Allo scopo di valorizzare le risorse umane interne, le funzioni aziendali preposte hanno realizzato un'attività di formazione e aggiornamento riguardante:

    - il rapporto con i cittadini e percezione degli utenti;
    - le politiche del personale e normativa relativa a prevenzione, salute e sicurezza;
    - la formazione specialistica mirata allo sviluppo delle competenze del personale;

A completamento degli interventi di cui sopra, la funzione aziendale preposta sta provvedendo alla valorizzazione e sviluppo del personale interno attraverso:

- la predisposizione di adeguati modelli di mappatura delle competenze, ai fini della selezione dei profili professionali interni;
- l'adozione di metodologie di assessment e development center. L'Azienda si è dotata di un sistema informativo integrato di supporto alla gestione risorse umane (implementazione modulo SAP HR) finalizzato alla ottimizzazione della gestione dei processi associati alle risorse stesse. L'adozione di tale sistema consente di ridisegnare e automatizzare i processi manuali di monitoraggio, integrandoli con strumenti di gestione documentale, velocizzando i flussi di lavoro e migliorando la reportistica aziendale.

Rischio Financial

I flussi in entrata di AMA, società in house, dipendono, in maniera determinante, dall'incasso dei crediti vantati nei confronti di Roma Capitale in base ai due Contratti di servizio. I rischi di credito sono determinati dalla riconciliazione e liquidazione dei crediti mentre il rischio di liquidità è connesso al successivo pagamento da parte del committente, nonché azionista e dal suo sostegno finanziario indiretto -patronage-. Fra i rischi di liquidità si segnalano principalmente i seguenti:

- quello derivante dalla esecutività della sentenza relativa al contenzioso AMA-Colari riferito alla gestione post mortem della discarica. L'importo complessivo del contenzioso è iscritto come credito verso Roma Capitale - in forza della manleva riconosciuta dal Socio con nota del 9 marzo 2007 prot. 16165/E- e allo stato parzialmente riconosciuto sulla base della proposta di Delibera Capitolina n. 99 del 7/8 agosto 2020; pertanto sussiste un rischio di liquidità connesso all'effettivo incasso di tali somme;

- la necessità di ottenere fonti di finanziamento per sopperire alla revoca delle linee B e C a breve termine intervenuta in data 22 novembre 2019. Nella più ampia dialettica con i finanziatori, allo stato gli stessi continuano a lamentare: la mancata approvazione dei bilanci 2017, 2018 e 2019, la mancata presentazione del piano industriale della Società con adeguata rappresentazione dei profili economico finanziari della Società medesima, anche alla luce della scadenza del Finanziamento contrattualmente prevista per il prossimo 31 dicembre 2021 e il mancato rilascio da parte di Roma Capitale delle garanzie convenute.

  Inoltre, si evidenzia un potenziale rischio di liquidità e la mancanza di continuità aziendale con riferimento all'orizzonte temporale dicembre 2020 - dicembre 2021, laddove l'azionista non intervenga puntualmente a sostenere finanziariamente l'Azienda relativamente al pagamento della rata finale del Finanziamento, c.d. Linea A, in scadenza al 31 dicembre 2021, attualmente pari ad euro 110,8 milioni.

Al fine di ridurre il rischio di tensione finanziaria è stato chiesto a Roma Capitale di procedere alla ricapitalizzazione dell'azienda mediante il riconoscimento di un finanziamento soci o in alternativa, con un aumento di capitale per cassa.

Rischi finanziari

AMA si era orientata per limitare il rischio di oscillazione dei tassi di interesse legata alla linea di finanziamento a lungo termine (c.d. Linea A) sottoscrivendo un contratto di interest rate swap, che ha trasformato il tasso da variabile a fisso stabilizzando così gli oneri finanziari a conto economico. Da una successiva analisi è emerso che tali contratti non hanno mai prodotto effetti positivi, pertanto AMA ha avviato un'azione giudiziale nei confronti delle controparti per il recupero delle somme pagate.

L'azienda si trova, infine, in una condizione di crisi finanziaria e la stessa non è in grado di assolvere ai propri impegni. In tal senso, AMA ha redatto un Piano di risanamento ex art 14 del TUSP – Testo Unico Società Partecipate - nel quale sono state dettagliate le cause della crisi aziendale, le azioni di risanamento e le azioni di ricapitalizzazione e rifinanziamento in capo al socio. Nella relazione è evidenziato che, a seguito delle azioni del socio e dello sviluppo gestionale e industriale dell'azienda nei prossimi anni, gli indici calcolati nel presente documento mostrano la raggiunta stabilità economico-patrimoniale e finanziaria aziendale.

CONTO ECONOMICO	31/12/2019	31/12/2018	variazione
A) VALORE DELLA PRODUZIONE			
1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	779.235.081	772.477.261	6.757.820
5) Altri ricavi e proventi	13.728.415	43.179.758	-29.451.343
- di cui contributi in conto esercizio	518.399	337.962	180.437
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (A)	**792.963.496**	**815.657.019**	**-22.693.523**
B) COSTI DELLA PRODUZIONE			
6) Per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	21.454.893	24.985.527	-3.530.634
7) Per servizi	327.448.188	289.711.829	37.736.359
8) Per godimento dei beni di terzi	20.547.746	24.052.146	-3.504.400
9) Per il personale:	351.912.237	357.975.157	-6.062.920
a) Salari e stipendi	243.709.381	242.988.181	721.200
b) Oneri sociali	89.926.379	92.270.419	-2.344.040
c) Trattamento di fine rapporto	15.757.567	16.461.718	-704.151
e) Altri costi	2.518.910	6.254.839	-3.735.929
10) Ammortamenti e svalutazioni:	40.174.599	71.217.121	-31.042.522
a) Amm.to immobilizzazioni immateriali	6.078.172	4.092.454	1.985.718
b) Amm.to immobilizzazioni materiali	32.075.326	33.933.247	-1.857.921
c) Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	380.235	68.948	311.287
d) Sval.ni crediti compresi nell'attivo circolante e disponibilità liquide	1.640.866	33.122.472	-31.481.606
11) Variazione delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	463.913	-669.060	1.132.973
12) Accantonamento per rischi	18.984.206	23.498.816	-4.514.610
14) Oneri diversi di gestione	6.679.633	21.059.064	-14.379.431
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (B)	**787.665.415**	**811.830.600**	**-24.165.185**
DIFFERENZA TRA VALORE /COSTI DELLA PRODUZIONE (A - B)	**5.298.081**	**3.826.419**	**1.471.662**
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
15) Proventi da partecipazioni:	5.267.026	4.128.860	1.138.166
- *da imprese controllate*	*5.231.042*	4.100.852	1.130.190
- *da imprese sottoposte al controllo delle controllanti*	*31.416*	*27.876*	*3.540*
- *da altre*	*4.568*	*132*	*4.436*
16) Altri proventi finanziari:	906.466	321.695	584.771
b) da titoli iscritti nelle immobiliz. non part.	3	3	0
d) proventi diversi dai precedenti	906.463	321.692	584.771
- *proventi diversi*	*906.463*	*321.692*	*584.771*
17) Interessi e altri oneri finanziari	9.415.019	17.433.770	-8.018.751
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	**-3.241.527**	**-12.983.215**	**9.741.688**
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' E PASSIVITA' FINANZIARIE			
19) Svalutazioni	0	298.157	-298.157
TOTALE RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' E PASSIVITA' FINANZIARIE (D)	**0**	**-298.157**	**298.157**
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	**2.056.554**	**-9.454.953**	**11.511.507**
20) IMPOSTE SUL REDDITO CORRENTI, DIFFERITE E ANTICIPATE			
Imposte correnti	961.906	3.947.975	-2.986.069
Imposte differite e anticipate	-712.896	-1.359.520	646.624
TOTALE IMPOSTE SUL REDDITO	**249.010**	**2.588.455**	**-2.339.445**
21) UTILE (PERDITA) DELL'ESERCIZIO	**1.807.544**	**-12.043.408**	**13.850.952**

Tabella 10 Bilancio AMA S.p.A., 2019, Ama

4.4 Il balletto delle competenze

Già in precedenza si è avuto modo di porre l'accento sugli alquanto controversi e burrascosi rapporti tra il Comune di Roma, unico proprietario dell'AMA, e la Regione Lazio, ente responsabile, tra l'altro, della regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, compresa la raccolta differenziata e l'autorizzazione dei siti idonei allo smaltimento dei rifiuti. È proprio quest'ultimo, uno degli aspetti focali al centro della querelle politico-istituzionale che anima il dibattito pubblico, a tutti i livelli, attorno alla gestione dei rifiuti a Roma e provincia e che ostacola quotidianamente la risoluzione delle criticità collegate.

L'ultimo episodio risale alla fine del maggio scorso, quando il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha dichiarato <<illegittimo l'uso dell'ordinanza urgente>> da parte della massima autorità politica regionale. L'uso dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente è illegittimo anche perché sulla gestione del ciclo dei rifiuti interviene <<l'attività sinergica di più enti>>[132]. Per questi motivi il Tar del Lazio con sentenza breve[133], adottata nella camera di consiglio del 25 maggio e depositata il 27, ha annullato l'ordinanza della Regione Lazio dello scorso 1° aprile con cui si intimava a Roma Capitale di adottare e trasmettere, entro 30 giorni, un piano impiantistico ai fini dell'autosufficienza in termini di trattamento, trasferenza e smaltimento dei rifiuti, con l'impegno a realizzare una rete integrata e adeguata di impianti.

È questa la rappresentazione più evidente di un balletto delle competenze che prosegue la sua corsa con esiti più che nefasti sulla tenuta economica, ambientale e sociale dell'intera area metropolitana di Roma, ovvero di una parte molto rilevante del nostro sistema Paese. Le ultime tre amministrazioni precedenti che si sono succedute al Campidoglio e n Via Cristoforo Colombo hanno sino ad oggi hanno con molta probabilità sottovalutato il peso e le potenzialità di un'azienda come l'Ama, che in pochi anni ha quadruplicato il proprio fatturato passando dai circa duecento milioni di euro ai più di ottocento del 2016[134], con perdite che superano un terzo del fatturato e debiti per centinaia di milioni di euro.

[132] Tribunale Amministrativo Regionale, Sezione Prima Quater
[133] (Ricorso Roma Capitale contro Regione Lazio, 2021)
[134] Ama Roma, 2016

Per tali cifre, la società partecipata capitolina rischia da tempo la messa in liquidazione, com'è avvenuto già nel 2014 alla sua controllata AMA Servizi Ambientali S.r.l., società che prestava servizi a 40 Comuni nella Regione Lazio. Tale rischio è stato solo momentaneamente scongiurato dai piani di cui si è trattato in precedenza e può essere azzerato, in primo luogo, con la decisione da parte dei due attori locali di realizzare gli impianti necessari alla chiusura del ciclo dei rifiuti. Ma al momento, la partita si preannuncia già come un'altra sconfitta per tutti, visto che potrebbe portare alla nomina di un commissario regionale sui rifiuti se entro 60 giorni il Comune di Roma non dovesse provvedere all'individuazione di un nuovo sito.

Questo è quanto chiesto nuovamente da Nicola Zingaretti a Virginia Raggi a seguito dell'ultima pronuncia del Tar Lazio. Tuttavia, il primo cittadino di Roma ha già indicato con una delibera quella che dovrebbe essere la nuova Malagrotta: ovvero l'ex cava di Monte Carnevale, un'area a poco più di 30 km a Sud Ovest di Roma e nei pressi dell'impianto dell'organico a Maccarese. È qui, nelle intenzioni dell'amministrazione comunale, sorgerebbe il nuovo impianto di stoccaggio. Allo stesso modo, il Presidente della Regione Lazio ha avviato da tempo la relativa conferenza dei servizi. Ma i cittadini non sono d'accordo e a nulla sembrano valere le promesse di un dietro front da parte di entrambi i decisori, i quali non accennano a ritirare gli atti relativi.

Tutto ciò, nonostante il parere negativo della direzione Tutela Ambiente del Comune di Roma all'Autorizzazione integrata ambientale, nonché l'arresto della ex dirigente regionale ai rifiuti per le accuse di concussione in seguito al presunto via libera ad un imprenditore del settore per la realizzazione di <<Malagrotta bis>>. Lo spettro della sindrome definita *not in my back yard* – ovunque purché non dietro casa mia - torna dunque ad aleggiare dentro e fuori la Capitale. O forse non se n'è mai andato dal lontano 1989, quando la vecchia AMNU, oggi AMA, aveva presentato alla Regione e insieme all'ACEA il progetto di un impianto di cogenerazione. Il progetto fu approvato e il sito individuato, ma di lì a poco la stessa assemblea regionale che aveva approvato il tutto bloccò l'iniziativa in attesa di un nuovo sito. Dunque, il valzer delle competenze è più una danza dei sacchetti della spazzatura, che però non si capisce dove devono andare a finire.

In assenza di impianti sufficienti ad accogliere la mole di rifiuti prodotti dalla Capitale, l'azienda municipalizzata romana è costretta a limitarsi quasi esclusivamente alle sole attività di raccolta e stoccaggio nei <<vecchi frullatori di Rocca Ciencia e Laurentino>>[135], strutture queste obsolete che quindi richiedono un maggior impiego di personale, tempo e denaro. Per assicurare tutti gli altri servizi previsti dal contratto, l'azienda, coordinata da Comune di Roma e Regione Lazio, trasporta ben oltre il Grande Raccordo Anulare i rifiuti capitali. Un'emergenza quotidiana che, nel solo 2020, ha fatto lievitare mostruosamente i costi di produzione e gestione per l'azienda e per gli utenti.

Ciò risulta essere ancor più preoccupante, considerato il fatto che lo scorso anno Roma, come l'Italia tutta, era in pieno Covid-19 con tutte le ben note misure. Pertanto, nonostante le quantità più che dimezzate dei rifiuti prodotti – eccetto quelli pericolosi inclusi in questi e aumentati – la maggior parte dell'immondizia prodotta, 410.546 tonnellate, è finito nei due Tmb commissariati di Malagrotta al costo di 143 euro a tonnellata. Altre 81.332 sono state lavorate da quello a Rocca Cencia a 153,32 euro a tonnellata, mentre 17.789 sono state portate alla Ecosystem di Pomezia a 147,01 euro. I prezzi si alzano appena si esce dalla provincia di Roma. Ognuna delle 46.813 tonnellate affidate alla Ecologia Viterbo costa 172,36 euro. Il conto sale a 174,04 e 176,62 euro a tonnellata rispettivamente per le 41.184 trattate dal Tmb della Saf di Colfelice, nel frusinate, e le 19.363 lavorate a Castelforte, nel pontino.

La tariffa prosegue la sua corsa e accelera a 200,39 euro per le 4.948 tonnellate portate alla Refecta di Cisterna di Latina. Costose anche le trasferte in Abruzzo. La Deco di San Giovanni Teatino lo scorso anno ha chiesto 183.99 euro, benefit e trasporti inclusi, per ognuna delle 49.688 tonnellate trattate. Mentre la Aciam di è stata pagata 209,99 euro per ciascuna delle 9.581 tonnellate importate da Roma. Altre 21.108 sono finite a Civitavecchia, nel secondo sito della Mad, sito di proprietà dell'imprenditore arrestato nell'inchiesta sulla nuova discarica di Roma a Monte Carnevale. L'escalation dei prezzi è completa quando si va fuori dal Lazio: Per lo smaltimento di 57.069 tonnellate nei siti Herambiente, in Emilia-Romagna, è stata spesa una media di 222,68 euro a tonnellata. Quindi, i termovalorizzatori che la Giunta Raggi non vuole a Roma, ma che Ama utilizza a Colleferro, rivolgendosi ad Acea ed Herambiente. Bruciare gli scarti di Rocca Cencia costa fino a 190 euro a tonnellata.

[135] Andrea Zuccaroli, Responsabile Servizio amministrazione, Bilancio, Finanza e Ta.Ri. e Responsabile ufficio dirigente preposto per AMA Roma S.p.A., 2021

Un vero e proprio affare, quello dell'export dei rifiuti laziali, soprattutto per gli operatori stranieri del settore. Tra questi, uno dei più soddisfatti – ed arricchiti - è l'Austria.

È qui che planano a bordo di convogli ferroviari, circa 700[136] tonnellate di rifiuti a settimana e circa 70.000 all'anno. Nel termovalorizzatore di EVN di Zwentendorf, nel cuore di Vienna, i rifiuti vengono bruciati producendo un gas che viene impiegato per generare vapore. Quest'ultimo va ad alimentare una centrale fornendo energia a 170 mila case. Un servizio che Roma paga 138 euro a tonnellata per un totale di 14 milioni di euro all'anno. Benché non si tratti di una scelta assurda, in quanto rientra nella strategia dell'Unione Europea per ridurre l'interramento in discarica inquinante in termini di emissioni di Co2, è piuttosto singolare che lo faccia una città come Roma, consentendo alla città più vivibile al mondo[137] di produrre energia elettrica ad impatto ambientale zero.

Tutte politiche pubbliche, queste, che gravano in gran parte sui bilanci – solo parzialmente risanati – della municipalizzata e sulle tasche dei romani, che quindi pagano o non pagano[138] la Ta.Ri. più alta del Paese,[139] anche in virtù delle sanzioni elevate dall'Unione Europea e alle procedure d'infrazione aperte sul territorio laziale[140]. Le ripercussioni in senso più ampio di simili disagi hanno un notevole rilievo politico e sociale, per il fatto che destabilizzano profondamente il clima cittadino, compromettendo l'immagine di città, azienda ed Istituzioni. In sintesi, della qualità della vita. Lo conferma l'Agenzia per il Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale, che ha lo scopo di contribuire a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Tale ente pubblico, operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, espleta la propria attività di istituto su tutti i servizi pubblici locali di Roma Capitale e costituisce, tra l'altro, un'esperienza innovativa nel controllo dei livelli di qualità e di quantità degli erogatori di servizi. Nel suo ultimo rapporto sulla gestione dei rifiuti a Roma, l'agenzia fornisce un focus articolato sul tema fornendo spunti di riflessione ed ipotetiche soluzioni rilevanti.[141]

---

[136] Dati Ama Roma relativi al 2017
[137] (Mercer, 2020)
[138] Si veda il paragrafo 4.1
[139] (D'Albergo, 2021)
[140] (Lazio, Statistica Lazio, 2020)
[141] (Carlo Sgandurra, 2021)

Il primo aspetto dell'analisi riguarda l'organizzazione dell'amministrazione in senso lato, che nel caso di specie riguarda sia l'efficacia dell'azione amministrativa regionale e locale – in termini di competenze tematiche e risorse - sia la regolamentazione dell'interazione verticale fra più livelli di governo - regione, area metropolitana, comune - che necessita di essere semplificata in modo da far coincidere le responsabilità dei singoli soggetti con gli strumenti adeguati e sufficienti all'esecuzione dei rispettivi ruoli, evitando procedimenti complessi che si possono arenare nel descritto palleggio delle responsabilità o nella contrapposizione politica.

L'Agenzia ha più volte segnalato, da un lato, l'inadeguatezza della pianificazione regionale, basata su proiezioni non realistiche che hanno portato a sottovalutare il fabbisogno impiantistico, rendendosi responsabile, negli anni, prima dell'infrazione dovuta al ritardo della chiusura della discarica di Malagrotta e poi della chiusura della stessa in totale mancanza di pianificazione alternativa, il tutto affidando la chiusura del ciclo a previsioni di crescita della differenziazione e del riciclo non suffragate dalle tendenze pregresse, né da proposte innovative ed efficaci.

Dall'altro lato, ACoS sottolinea da anni il grave deficit impiantistico della Capitale, che riverbera conseguenze negative anche sulle fasi a monte della pulizia e della raccolta dei rifiuti in città. Si pensi che gli ultimi collaudi di nuovi impianti a Roma risalgono al 2008: da quella data, le capacità di trattamento effettivo sono andate diminuendo, sia a causa dell'invecchiamento degli impianti e di alcune dismissioni, sia a causa di incidenti, come quello occorso nel caso del TMB Salario a dicembre del 2018. In questo momento, si è detto, la capacità di trattamento della Capitale copre il 15% dei rifiuti prodotti.

L'invio di enormi quantità ad impianti terzi per il trattamento e lo smaltimento mette Roma in una posizione contrattuale debole, che implica sia condizioni economiche sfavorevoli, sia il rischio di subire improvvisi razionamenti degli sbocchi. Ciò comporta accumulo di rifiuti nelle aree di trasferenza e rallentamenti della raccolta in città, con i risultati che spesso sono sotto gli occhi di tutti, di cassonetti strabordanti circondati di sacchetti e cinghiali, topi, o gabbiani che vi banchettano. Ma non si tratta solo di un problema organizzativo su più livelli di governo, come dimostrato dal fatto che in diverse situazioni neppure le più agili gestioni commissariali hanno potuto risolvere i problemi relativi alla situazione impiantistica. Il

rapporto sottolinea, infatti, l'importanza della condivisione di un progetto, di una strategia con la popolazione.

La sindrome NIMBY esiste e va tenuta costantemente in conto, ma non nel senso di evitare più possibile il confronto con i cittadini, altrimenti si rinforza il pregiudizio e l'opposizione. L'Agenzia si è posta da sempre quale interlocutore dei cittadini e degli utenti, in quanto strumento di trasparenza, attraverso la pubblicazione di tutti i contributi di studio e approfondimento delle dinamiche del servizio a Roma. Dal 2015, l'ACoS partecipa ad un tavolo di confronto istituito dall'amministrazione capitolina con le associazioni di utenti e consumatori, avente ad oggetto il coinvolgimento dei cittadini negli ambiti previsti per la partecipazione al processo di regolazione ed erogazione dei servizi. Questa esperienza è stata ed è molto importante e dimostra come l'informazione trasparente rende la relazione con gli utenti costruttiva e non meramente oppositiva.

Proprio di recente, alcune decisioni sulla raccolta dei rifiuti a Roma, imposte ai cittadini senza condividere una strategia, hanno invece portato a un ulteriore irrigidimento della popolazione nei confronti dell'amministrazione e dell'azienda; il deterioramento dei rapporti induce i cittadini a non collaborare, a tenere atteggiamenti anche scorretti in relazione alla pulizia delle strade e al conferimento dei rifiuti e, più in generale, ad opporsi a qualunque progetto.[142] Non solo per le strategie di raccolta, ma soprattutto per la realizzazione dell'impiantistica, le scelte politiche vanno motivate.

Gli aspetti tecnici, economici ed ambientali, hanno un grande peso sul settore dei rifiuti. <<Rifiuti zero>> è uno slogan che può indurre solo disorientamento nella popolazione, lasciando intendere che sia possibile arrivare ad un'economia circolare in assenza di impiantistica dedicata, cosa assolutamente falsa. Ferma restando l'importanza della prevenzione, gli scarti non riciclabili vanno trattati, recuperati e smaltiti, il recupero energetico fa parte dell'economia circolare, non è un corpo estraneo ad essa.

Ora, il ritardo impiantistico mette Roma Capitale nella posizione di potersi dotare delle migliori tecnologie disponibili. Di recente è stato presentato il Piano industriale di Ama che, secondo quanto si è illustrato, oltre all'incremento dei Centri di raccolta, prevede per il trattamento <<fortemente deficitario>>[143] della FORSU - organico da raccolta differenziata

[142] (ACos, 2021)
[143] (ACos, 2021)

- la realizzazione di due impianti di compostaggio aerobico, una tecnologia vecchia, una seconda scelta rispetto alla frontiera tecnologica rappresentata dalla digestione anaerobica integrata con produzione di biometano, che è migliore sia dal punto di vista delle emissioni ambientali ed odorigene, sia dal punto di vista dell'efficienza economica. Su questo tema, l'Agenzia, sulla base di una convenzione stretta con il Dipartimento di ingegneria ambientale della sapienza, ha chiesto all'assessorato all'ambiente di Roma Capitale un confronto, nell'interesse della città e dei cittadini, perché Roma possa cogliere l'opportunità di investire nel futuro. Infine, si sottolinea anche la debole vocazione industriale di Ama – perché il processo di gestione dei rifiuti lo è - tradizionalmente concentrata sulle fasi labour intensive della pulizia e della raccolta. L'ipotesi che circola di un asse Ama-Acea per questa parte industriale, nell'ottica di una nuova Holding dei servizi pubblici locali è da valutare come praticabile.

Ma è necessario non perdere l'opportunità di far fare un salto di qualità a un settore che in questo momento paralizza la città sotto vari aspetti, fra cui non ultimo quello dell'immagine nazionale e soprattutto internazionale della città eterna. Per portare a casa tale operazione Ama deve essere in grado, sotto una guida più presente di Comune e Regione, di realizzare valore e valori nelle *best practice.* Soprattutto a partire dalla raccolta differenziata e dai servizi cimiteriali.

4.5 Quale futuro per Ama e per Roma?

Il destino dell'impresa ambientale più importante d' Italia e della città più bella del mondo, quindi di una parte considerevole della nostra economia, dipende da come la prima sarà in grado di erogare servizi pubblici locali di qualità nella e per la seconda. Roma è di fatto una città dalle enormi potenzialità nel settore terziario ed è da questo che si deve ripartire per portarla di nuovo a competere con le metropoli più efficienti ed evolute, a maggior ragione dopo il lungo periodo pandemico, che ha certamente paralizzato questo settore lasciando, però, dei margini per riorganizzare i servizi pubblici.

Si è già detto come, in generale, non si possa considerare il management pubblico come pura pratica di implementazione delle *policies* a tutti i livelli. Ciò è ancor più vero, poi, ogni volta che si muove nel perimetro molto ampio dell'economia circolare. Di conseguenza, la transizione ecologica in corso non può che essere interpretata come un'opportunità di crescita e non come un semplice slogan. È necessario, pertanto, che decisori pubblici e cittadini collaborino per accompagnare l'accelerazione impressa a questa svolta ambientale, quindi economica e sociale. In questo senso, molti studi scientifici confermano che il Covid-19 non può diventare la miglior giustificazione degli appassionati burocrati per non intervenire. Basti pensare al pericoloso rapporto diretto tra i casi della malattia e i livelli di inquinamento nei distretti industriali del Nord Italia.

Tutto ciò è ancor più evidente se si torna nella città sulle rive del Tevere, nonché il terzo Comune più popoloso e più esteso dell'Unione Europea. La corretta gestione dei rifiuti urbani in un'area dieci volte più grande di Parigi e di poco inferiore a Mosca, si conferma ancora una soluzione nel problema e, affinché si inverta la tendenza, il primo grande step da compiere è prima di tutto ridurre drasticamente la quantità assoluta dei rifiuti indifferenziati prodotti. I dati illustrati precedentemente dimostrano, infatti, che l'enorme quantità di scarti prodotti congestiona il servizio di raccolta, che attualmente è l'unico in grado di svolgere Ama. I comportamenti errati di una cospicua parte degli utenti e di un'altra abbastanza nutrita dell'azienda fanno il resto, facendo trionfare lo spreco ai danni del recupero e creando le condizioni per cui l'emergenza è la situazione ordinaria.

Una circostanza che allontana non di poco l'obiettivo *zero waste,* termine anche questo molto inflazionato e travisato se interpretato all'italiana. Rifiuti zero vuol dire niente sprechi a monte del conferimento e, in sintesi, diminuire i volumi complessivi dei rifiuti facilitandone la raccolta e migliorandone la qualità media[144].

La declinazione dell'azzeramento della spazzatura è più questo e lo sanno bene, ad esempio, in quel di San Francisco. La città californiana, spesso indicata come centro pioniere di tale filosofia, non ha raggiunto l'obiettivo che si era posta per il 2020: ovvero la chiusura della discarica di Vacaville. I dati più recenti evidenziano come nel 2016 il limite del conferimento dei rifiuti urbani in discarica era di circa 260.000 tonnellate. Invece, la discarica di Vacaville ne ha accolti più di 400.000. Lo stesso è successo fino ad oggi e sempre in una città, come quella oltreoceano, con tre volte di meno gli abitanti di Roma. Dunque, non si può concedere nulla allo spreco, ma si devono spalancare le porte alla raccolta differenziata e per quanto possibile al riciclo. Le porte – e le strade – possono essere solo due: la discarica o il termovalorizzatore.

È fondamentale lo sviluppo di politiche integrate di raccolta differenziata, recupero di materia, uso e recupero per via energetica dei rifiuti non riciclabili, o invio all'interramento percentuali di rifiuti dei quali non si può né recuperare la materia, né recuperare energia. È un percorso piuttosto lungo e per nulla semplice, ma è possibile che questo, dal punto delle tecnologie disponibili, sia un orizzonte percorribile. Bisogna specificare, infatti, che anche le attività di riciclo a livello industriale producono rifiuti che possono percorrere solo due sentieri: la discarica o l'inceneritore. Basti pensare ad aziende come Fater Group, multinazionale italiana nel mercato dei prodotti assorbenti per la persona e nei prodotti detergenti per la pulizia dei tessuti e della casa, che si occupa di dare nuova vita ai pannolini, simbolo per eccellenza dell'usa e getta. Ebbene, da quel complesso processo di riciclo si ricavano sì polimeri e cellulosa, ma allo stesso modo si producono scarti che necessitano di essere smaltiti. In proposito, ci sarebbe un altro aspetto fondamentale sul quale si deve soffermare l'attenzione: la differente disciplina che regola il mondo dei rifiuti. Nei rifiuti urbani o assimilati gli urbani, ormai esiste solo un sistema di calcolo a cui i paesi fanno riferimento. Si considerano rifiuti urbani i rifiuti non pericolosi prodotti dalle famiglie e dalle attività commerciali comprese nel territorio urbano.

[144] Si vedano a tal proposito anche le interviste in appendice all'elaborato

Negli Stati Uniti sono considerati rifiuti tutti quelli prodotti entro i confini della città. Vale a dire: un'automobile da rottamare è considerata un rifiuto urbano, le macerie della demolizione di un grattacielo anche, cosa che in Europa non è possibile. Questo fa sì che la produzione media dei rifiuti all'anno pro-capite nel nostro Continente è di circa 500 kg, perché i nostri rifiuti sono gli scarti di una mensa, le cose di cui ci liberiamo e così via. Nella città di San Francisco la produzione di rifiuti urbani è di 2600 kg rifiuti all'anno.

Poi, a complicare ulteriormente la situazione, c'è la questione dell'export, tasto dolente per l'Ama e non solo. Oltre alla nota lievitazione dei costi di gestione dell'intero ciclo, vi sono le restrizioni imposte dalla Cina – dove per inciso Roma invia una parte della sua carta - all'import di rifiuti e anche l'abbassamento delle percentuali di impurità che questi ultimi devono contenere per essere accettati. Ciò conferma, pertanto, l'importanza dei comportamenti in tutto il processo, dalle case, ai negozi, fino alla destinazione finale per evitare anche che quest'ultima si trasformi eventualmente nel Vietnam, dove i costi aumenterebbero inesorabilmente.

Per evitare che questo accada è chiaro che la raccolta differenziata nelle cinque frazioni – indifferenziato, umido, vetro, plastica e metallo, carta e cartone – debba essere tradotta in maniera naturale ed efficace da parte tutti gli attori. Il primo di questi, per quanto d'interesse in questa sede, è la municipalizzata romana. Questa, deve essere dotata dall'ente comunale e regionale di nuovi impianti di proprietà, e cogenerazione. Si immagini un termovalorizzatore ad impatto zero, come quello sorto a Copenaghen nel 2019. CopenHill è il fiore all'occhiello dell'architettura danese, una struttura innovativa nel campo dello smaltimento dei rifiuti e un luogo di svago per tutta la città di Copenaghen.

La struttura ideata nel 2010 prevede, non solo l'imponente inceneritore a emissioni zero, ma un'intera area verde dedicata agli sportivi e alle famiglie che ha preso il posto della vecchia e grigia zona industriale. Tra le attività proposte in quella che è più che altro un'attrazione turistica, vi sono persino l'arrampicata e lo sci, mentre ai piani più alti si può prender parte agli eventi più disparati. Il termovalorizzatore è in grado di bruciare 400 mila tonnellate di rifiuti l'anno, di produrre elettricità per sé, per 62.500 abitazioni e di garantire acqua calda per più di 160.000. Copenaghen punta, così, a diventare la prima città al mondo ad emissioni zero, e conta di farlo entro il 2025, vietando le auto già dall'anno prossimo.

Un obiettivo già ben avviato al ritmo dei concerti che vi si tengono abitualmente, mentre sono le emissioni di Co2 cadono in picchiata. Dal 2005, la capitale danese le ha tagliate del 33%.

A Roma una struttura del genere si potrebbe immaginare a Tor Vergata, a sud est della città. Dove oggi sorge una delle più grandi incompiute di sempre, la Vela di Calatrava, potrebbe nascere una Città del Sogno. La rigenerazione di quello che era uno spazio destinato allo sport – doveva essere terminato nel 2009, in occasione dei mondiali di nuoto – darebbe nuova vita a tutta la città ed energia ad un quadrante molto popoloso, che tra l'altro ospita l'omonima Università. Il progetto del polo della scienza previsto da un po' sempre lì verrebbe ricompreso nel complesso di termovalorizzazione ed anch'esso alimentato dall'energia prodotta.

Le grandi aree verdi presenti nel quartiere potrebbero essere integrate con quelle destinate agli orti alternativi di microgreen come quelli dell'azienda Hortown[145], già presenti a Bologna. Il *vertical farm,* fatto di ortaggi, fiori e piccoli frutti proposto dalla startup agricola farebbe da cornice alle campagne di educazione ambientale per bambine e bambini, ragazze e ragazzi delle scuole romane.

La raccolta differenziata e il rispetto dell'ambiente si possono imparare anche giocando. <<Amaperlascuola>>[146], l'insieme di iniziative didattiche proposte dalla municipalizzata capitolina d'intesa con Roma Capitale per sensibilizzare le nuove generazioni alle buone pratiche di gestione dei rifiuti, ne risulterebbe rafforzata formando con il gioco cittadini attenti alla sostenibilità. La stessa azienda municipalizzata capitolina potrebbe trasferire lì la sua sede ad un costo nettamente inferiore ai propri debiti, realizzandovi la rappresentazione plastica – riciclata se possibile - dell'opera principale di chi ha dato il nome alla strada in cui sorgono ora gli uffici di Ama S.p.A. Il capolavoro di Calderon de La Barca, drammaturgo e religioso spagnolo di fine '600, porta infatti il titolo di <<La vita è un sogno>>. Con circa 400 milioni di euro l'Ama e Roma possono dotarsi di una struttura in grado di smaltire centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti all'anno generando ricchezza per tutta la Capitale, posti di lavoro inclusi. In pochi anni, molti dei problemi dell'azienda sarebbero un lontano

[145] Startup agricola di Bologna
[146] (Ama, www.amaroma.it/media/news/educazione ambientale, 2021)

ricordo, la politica locale e nazionale sconfiggerebbe in un sol colpo la famigerata sindrome NIMBY, nonché quella dei consensi, e il popolo si riconcilierebbe con loro. Ma se si torna alla realtà del caso in esame, il problema è ancora in quelle azioni che necessitano una sostanziale revisione proprio a partire da chi dovrebbe convincere i cittadini romani e, magari, anche i turisti a modificarli questi atteggiamenti.

Già a fine 2019, il 32% dell'organico di Ama risultava inidoneo a lavorare, una percentuale doppia rispetto all'Amsa, l'azienda dei rifiuti milanese. Nei giorni di festa lavorano mediamente solo 1.700 persone invece delle 5.000 impegnate in media nei giorni feriali. Questo ha fatto sì che durante i 16 giorni del periodo natalizio, nei complessivi otto giorni di festa abbiano lavorato in tutto 12mila persone, contro i 33mila dei feriali. Senza contare che dal 2015 al 1° gennaio 2020 sono andate in pensione 710 persone senza essere sostituite[147]. Secondo l'Amministratore Unico Zaghis mancano 40 meccanici, 85 autisti e 300 operatori per raggiungere un regime accettabile nei servizi, e fino ad ora, si è proceduto all'innesto di soli 100 spazzini. La mancanza di uomini e mezzi, anche questi rinnovati solo in parte dal Piano Industriale, compromette la regolarità del servizio - 1,8% nel 2019 rispetto al 2018. Sempre nel 2019 i servizi pianificati sono stati 144.600, quelli effettivamente erogati 130mila. A questi handicap, si vanno ad aggiungere i disagi causati dai furbetti del cartellino. Nei primi 6 mesi del 2020 è risultato assente in media il 20%[148] dei 7.497[149] dipendenti di Ama. Uno su cinque. Poi il tasso è calato tra il 15 e il 18% nel secondo semestre. Una percentuale, comunque, troppo alta considerato che non può essere del tutto correlata ai casi di Covid-19 all'interno dell'azienda.

La stessa ha reagito con una strategia in tre mosse. Primo colpo contro le cosiddette «malattie brevi», inferiori ai 6 giorni lavorativi. In collaborazione con le Asl, aumenteranno i controlli, specie sui dipendenti che hanno superato i 5 casi di malattia nell'arco dell'anno. Chi avrà dichiarato il falso rischia sanzioni sia di tipo disciplinare che economico: le somme recuperate dalle verifiche verranno redistribuite come premio per gli impiegati con il maggior indice di presenza. Quindi i permessi 104. Nel solo 2018 i beneficiari sono aumentati del 15%. Un numero che non trova raffronto in altre municipalizzate dell'Ambiente nel resto d'Italia.

[147] Conferenza stampa Stefano Zaghis, gennaio 2020
[148] Ama, dati assenze personale
[149] Dati Ama aggiornati al 2021

Il piano prevede l'avvio di una fase di verifica puntuale tramite società specializzate per appurare la corretta fruizione di tale facoltà da parte della totalità dei titolari. Sempre nel 2018, le sanzioni disciplinari comminate dall'azienda per assenteismo sono state più di 400, per un totale di 10 licenziamenti, 282 giorni di sospensione e 538 ore di multa.

È di qualche giorno fa la notizia dell'avvio del procedimento contro alcuni dipendenti scoperti dall'AU in incognito scoperti a marinare il turno altrove rispetto al luogo designato per il loro servizio. Tornando alle eventuali false malattie, ogni dichiarazione di «inizio malattia» pesa e non poco sulle casse di Ama. Sì, perché, oltre a perdere un lavoratore, per i primi tre giorni di assenza spetta alla partecipata versare l'intera retribuzione che spetta al dipendente. Anche qui, di mese in mese, non sono mancati i recordman dei certificati. Infine, le indennità verranno riviste e legate alle presenze.

Tutte politiche interne, che suonano, se durature, come una vera e propria rivoluzione sempre nel segno del masterpiece di colui che dà il nome al posto che accoglie gli uffici della partecipata. Solo in questo modo, con controllo serrato dell'ente proprietario e con una programmazione più funzionale a livello regionale, l'azienda municipalizzata potrà tornare al suo ambito ruolo di difesa per la tutela ambientale. Per una pianificazione efficiente dei servizi integrati forniti dalla partecipata bisogna ripartire dai livelli di raccolta differenziata, che a Roma e nel Lazio sono tra i più bassi d'Italia (Tab.10) e ben lontani dagli obiettivi fissati dalla normativa, soprattutto in ambito europeo e per quanto riguarda la plastica monouso. Tali disposizioni sono inserite nelle linee guida dell'Unione europea per l'applicazione della direttiva 904 del 2019, la cosiddetta *Sup* (Single Use Plastic).

È la norma che prevede la messa al bando dal 2021 delle plastiche più inquinanti recepita lo scorso aprile dall'Italia, di cui alcuni tratti sono ancora al centro di polemiche tra Roma e Bruxelles. Motivo del contendere è il fatto che, oltre alla plastica monouso, nella direttiva viene inserito il bando anche per le plastiche cosiddette oxodegradabili: si tratta di plastiche tradizionali a cui vengono aggiunti additivi per facilitarne la frammentazione per effetto di raggi ultravioletti o del calore.

La frammentazione, in ipotesi, dovrebbe facilitare la biodegradazione, ma una relazione della Commissione Ue del 2018 ha concluso che non esistono elementi definitivi per parlare di una biodegradazione completa in un periodo ragionevole.

Anzi, in mare anche questa particolare plastica contribuisce comunque all'inquinamento da microplastiche.[150] Anche sotto questo punto di vista, i dati 2020 del Rapporto sui rifiuti urbani e l'economia circolare sul Centro Italia elaborato da Green City Network e Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, in collaborazione con Conai, evidenzia una situazione tutt'altro che incoraggiante per Roma e la Regione Lazio.

Nonostante questa abbia comunque ridotto la quantità di rifiuti, Il Lazio, al 45% di differenziata, insieme alla Toscana, hanno un dato inferiore alla media nazionale -58%, Marche, Emilia - Romagna ed Umbria superano invece la media nazionale con rispettivamente 69%, 67%, 63%. Tra le città, 15 hanno RD superiore alla media nazionale, con Ferrara che arriva all' 86%, seguita da Parma, - in cui non a caso sorge anche un termovalorizzatore - e Lucca all' 81%, mentre 9 città, tra cui Roma, hanno la differenziata minore del 50%, la Capitale al 43% e Latina al 23%.

[150] (UE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904, 2019)

4.6 Dai sacchetti di plastica non nasce niente, dalle ceneri nascono i fior

Tabella 11 Dati Comuni Ricicloni con dettaglio per abitanti e Regioni, Legambiente 2020

REGIONE	POPOLAZIONE	TOTALE COMUNI	COMUNI Rifiuti Free	% COMUNI Rifiuti Free SUL TOTALE	ABITANTI COINVOLTI	% ABITANTI COINVOLTI SUL TOTALE
ABRUZZO	1.311.580	305	38	12%	66.934	5,1%
BASILICATA	562.869	131	12	9%	22.883	4,1%
CALABRIA	1.947.131	404	6	1%	12.947	0,7%
CAMPANIA	5.801.692	550	36	7%	175.227	3,0%
EMILIA - ROMAGNA	4.459.477	328	16	5%	204.348	4,6%
FRIULI - VENEZIA GIULIA	1.215.220	215	48	22%	256.883	21,1%
LAZIO	5.879.082	378	8	2%	29.423	0,5%
LIGURIA	1.550.640	234	0	0%	-	0,0%
LOMBARDIA	10.060.574	1.506	107	7%	705.579	7,0%
MARCHE	1.525.271	227	8	4%	46.343	3,0%
MOLISE	305.617	136	13	10%	31.136	10,2%
PIEMONTE	4.356.406	1.181	20	2%	44.692	1,0%
PUGLIA	4.029.053	257	0	0%	-	0,0%
SARDEGNA	1.639.591	377	9	2%	36.726	2,2%
SICILIA	4.999.891	390	8	2%	54.869	1,1%
TOSCANA	3.729.641	273	21	8%	263.039	7,1%
TRENTINO - ALTO ADIGE	1.072.276	282	78	28%	326.986	30,5%
UMBRIA	882.015	92	2	2%	3.929	0,4%
VALLE D'AOSTA	125.666	74	0	0%	-	0,0%
VENETO	4.905.854	563	168	30%	1.372.522	28,0%
TOTALE	**60.359.546**	**7.903**	**598**	**8%**	**3.654.466**	**6,5%**

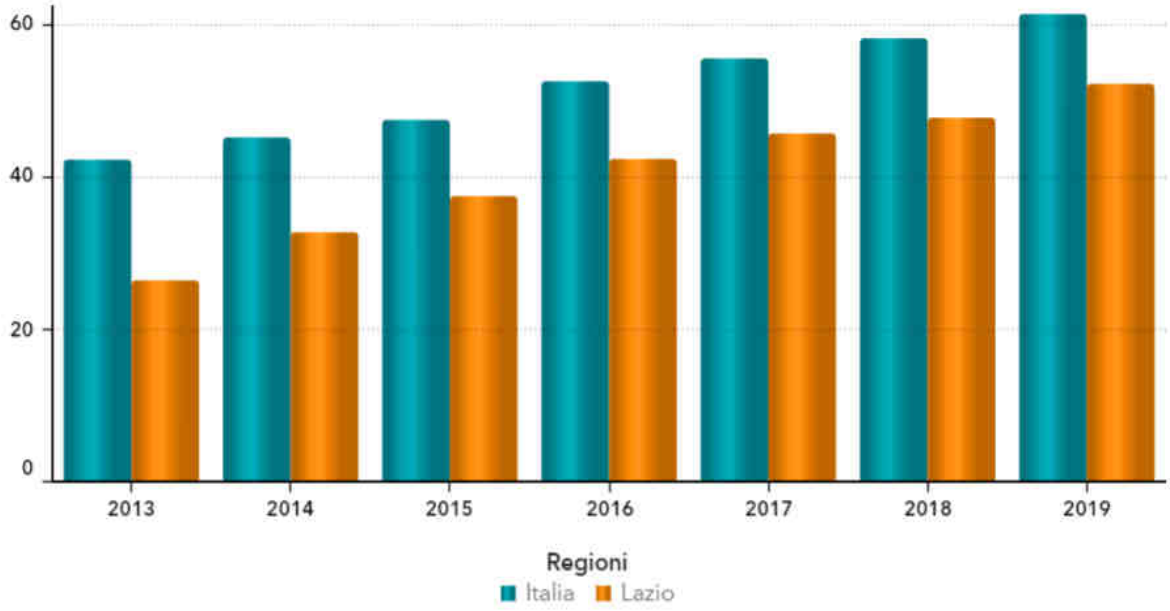
Per quanto riguarda la raccolta differenziata della plastica, la più inquinante al momento, 18 capoluoghi su 31 hanno una performance superiore alla media nazionale - 24 kg/ab - con in testa Ferrara con 53 kg/ab, seguita da Terni -43- e da Pesaro e Rimini -42. In coda c'è Rieti con 0. Rispetto alla differenziata pro capite ed alla plastica, tra il 2013 e il 2018, l'incremento maggiore si registra a Viterbo, dove la raccolta cresce di 9 volte.

Il tasso di riciclo dei rifiuti urbani nel Centro Italia è uguale a quello nazionale: 45%. Il Lazio però è in coda con il 34% e dovrà compiere lo sforzo maggiore per raggiungere l'obiettivo del 55% nel 2025, vicino al target invece è l'Emilia- Romagna con il 54%. Un'altra piccola grande rivoluzione Capitale andrebbe compiuta, non solo di quella che è la frazione della differenziata più pesante e difficile da gestire: l'umido.

A Roma si producono quantità di umido che in poco tempo raggiungono quelle dell'indifferenziato secco, riempiendo i cassonetti, soprattutto quando non vengono raccolte, causando sversamenti di liquami e pessimi odori, nonché allietando le giornate di insetti e animali. Le operazioni di raccolta dell'organico vengono intensificate solo d'estate per via del caldo, ma per il resto dell'anno, a parità di quantità conferita, queste si svolgono due o tre volte alla settimana acuendo le difficoltà citate.

È opportuno considerare la possibilità di riprogrammare la raccolta dell'organico in maniera più funzionale rispetto alla struttura eterogenea dei quartieri di Roma. Il Porta a Porta può andare per zone residenziali come l'Axa, ma non può essere <<imposto ideologicamente>>[151] a Don Bosco, il quartiere più popoloso d'Europa con circa 70.000 abitanti.

Tabella 12 Percentuale raccolta differenziata Italia e Regione Lazio, 2020, Statistica Lazio



Si può anche pensare alla disinstallazione dei cassonetti dell'umido e seguire l'esempio questa volta non troppo lontano, e anzi <<di casa>>, di un piccolo centro nel frusinate.

[151] Si vedano le interviste in appendice

Il Comune di Sant'Ambrogio sul Garigliano è risultato il miglior comune del Lazio per la più bassa produzione di rifiuto indifferenziato avviato a smaltimento, pari a 52,1 Kg/ab/anno[152]. Secondo l'indagine annuale sui Comuni Ricicloni condotta da Legambiente stupisce la percentuale di raccolta differenziata fatta registrare dal Comune laziale, che con un 65,1% risulta decisamente più contenuta rispetto a quella di altri comuni Rifiuti Free. Il motivo di questa apparente incongruenza è da ricercare nel fatto che i 978 cittadini del comune della Valle dei Santi, al confine con la Campania, auto smaltisce la frazione umida dei rifiuti urbani, quella più consistente, che indice circa per un terzo in peso sul totale dei rifiuti prodotti. Dal 2 maggio dello scorso anno, infatti, a Sant'Ambrogio sul Garigliano, è attiva la prima compostiera di comunità del Lazio, realizzata grazie ad un finanziamento della Regione di 50mila euro. Con la sua capacità di circa 20 tonnellate annue si tratta di un vero e proprio piccolo impianto di trasformazione dei rifiuti organici in compost di qualità.

La compostiera di comunità è stata collocata esternamente al centro abitato in un'area comunale videosorvegliata e protetta da un box per preservarla dalle intemperie e, la seppur poca energia elettrica necessaria al suo funzionamento, è auto prodotta dal Comune attraverso un impianto fotovoltaico che sorge nelle vicinanze.

I vantaggi di questa decisione della giunta comunale riguardo la gestione dei rifiuti, trovano riscontri positivi su diversi fronti. Prima di tutto sul fronte ambientale: tutto lo scarto umido, nel giro di poco tempo rientra nel ciclo naturale per essere reimpiegato come ammendante in agricoltura od essere ceduto gratuitamente ai cittadini che ne fanno richiesta. Sul versante economico il risparmio deriva invece dal mancato avvio per il trattamento verso impianti industriali incidendo sulle spese di gestione dei rifiuti. Per i cittadini che hanno deciso di praticare il compostaggio domestico nel proprio orto o giardino, è prevista una riduzione della TARI di 25,00 euro. In questo caso è necessaria l'iscrizione all'albo comunale compostatori e l'accettazione di controlli effettuati da tecnici comunali preposti alla verifica dell'effettiva attività di auto compostaggio da parte del nucleo famigliare.

Il contributo regionale sopracitato ha coperto inoltre i costi per l'acquisto delle 125 compostiere finora distribuite alle famiglie che hanno aderito al progetto, per partecipare al quale è anche possibile effettuare l'attività di compostaggio domestico attraverso i più tradizionali metodi della buca o del cumulo, o con compostiere auto costruite.

[152] (Legambiente, http://www.ricicloni.it/assets/files/5e/2e/comuni-ricicloni-2020.pdf, 2020)

È chiaro che a Roma, con i suoi quasi 3 milioni di abitanti. non si può facilmente organizzare un sistema del genere, ma è diversamente possibile farlo considerando i suoi 15 Municipi per quello che sono: piccole e grandi città nella città, ognuna con la sua conformazione territoriale e sociale.

In gran parte dei quartieri, si potrebbero prevedere, dove non già presenti, nuove isole ecologiche aperte sulla base di giorni ed orari che seguono i turni di raccolta per le diverse frazioni. Strutture videosorvegliate ed accessibili solo dagli utenti in regola con tessera sanitaria o alla presenza di operatori che verificano il corretto conferimento ed elevano sanzioni riguadagnando dal Comune di Roma i poteri ispettivi.

Il tutto accompagnato da costanti campagne informative anche <<one to one>> In tal modo, gran parte degli obsoleti e sporchi cassonetti saluterebbero per sempre le strade della città, garantendo anche la sicurezza e la salute di tutti. Questo, però, presupporrebbe degli imponenti interventi di rifacimento e manutenzione stradale o del verde, come delle infrastrutture di contorno che abbraccino tali scelte. Circostanza per ora tutt'altro che verificata e verificabile, se non nei post social dell'attuale prima cittadina di Roma.

Quello che serve è anche uno stravolgimento della mentalità di molti romani, che quindi dovrebbero potersi riconoscere in una sinergia diversa con l'amministrazione per il bene comune. Lo stop generalizzato imposto dal Covid, ci ha costretti a riconsiderare i nostri stili di vita in tutti gli ambiti, dai settori commerciali a quello individuale, rivelando un nuovo spazio politico, sociale ed economico. La pandemia, che ha colpito con forza anche l'Italia a partire dal 2020, ha avuto un effetto dirompente su tutti i servizi pubblici, sia a livello centrale che locale, accentuandone le criticità e facendo emergere la <<fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni>>[153], come l'ha definita il presidente Draghi. Si sono però delineate, allo stesso tempo, le priorità sulle quali intervenire dalla sanità, alla scuola, fino appunto ai servizi ambientali.

È quanto emerso dalla <<Relazione 2020 del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni pubbliche centrali e locali alle imprese e i cittadini>>, che però delinea anche delle luci tra le ombre[154] in un'amministrazione pubblica capace anche di adattarsi rapidamente a circostanze mutate negli ambiti quali la

[153] Mario Draghi, marzo 2021
[154] (CNEL, 2021)

formazione, la diffusione dei processi di digitalizzazione, i meccanismi di pagamento elettronici, la sua stessa organizzazione interna. Nell'introduzione e la sintesi della Relazione a cura, tra gli altri, dei consiglieri CNEL Alessandro Geria ed Efisio Gonario Espa, si sottolinea come l'aumento della povertà e il peggioramento generalizzato delle condizioni di vita degli italiani, certificato anche dall'Istat, siano connesse ai livelli e alla qualità dei servizi pubblici a cittadini e imprese e dipendano dai mancati investimenti dell'ultimo ventennio nei settori strategici, dalla mancanza di una visione d'insieme e della conseguente programmazione in particolar modo da parte dei Ministeri di riferimento.

Dopo il Sistema Sanitario Nazionale, la pandemia da Covid-19 ha colpito duramente il sistema dei quasi 8.000 Comuni italiani, e degli altri enti locali - Province, Città Metropolitane e Unioni di Comuni - che costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossimo ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o beni cosiddetti meritori, come la gestione dei rifiuti, dei trasporti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, i Comuni costituiscono quel tessuto amministrativo capillare della Repubblica che ha assicurato la continuità della vita nelle città, nelle periferie e nelle aree rurali durante i mesi più duri della pandemia.

Dall'analisi del CNEL emerge una nuova geografia della finanza locale, in cui i Comuni maggiormente colpiti dalla pandemia Covid-19 sono quelli che in precedenza sia la teoria che la pratica assumevano fossero meno vulnerabili e maggiormente in salute, tipicamente i Comuni con elevata autonomia finanziaria, che nel nostro Paese comprende i Comuni del Centro-nord, quelli di più grandi dimensioni e le aree a vocazione turistica

Le stime realizzate mostrano che i Comuni che hanno subìto gli impatti peggiori sono proprio quelli turistici, quelli di più grandi dimensioni e quelli in procedura di riequilibrio. Nell'insieme il sistema dei Comuni esce dal 2020 appesantito da una maggiore vulnerabilità finanziaria, che lo pone meno resiliente a futuri shock. come Roma.

Allo stesso tempo, la risposta dei Comuni all'emergenza sociale, che ha seguito quella sanitaria, oltre al recepimento delle indicazioni centrali, si è concretizzata in una varietà di iniziative spontanee, che hanno coinvolto, insieme ai servizi sociali, ampie fasce di popolazione. Sono state realizzate nuove forme di vicinanza alle persone, alle famiglie, in

alcuni casi coinvolgendo attivamente la comunità locale[155]. Tra queste sono da sottolineare anche quelle che guardano con fiducia e lungimiranza alla riconversione ambientale. Secondo le stime di Unioncamere-Anpal, nel 2020 i posti di lavoro destinati alle professioni legate all'economia circolare sono 1.672.310. Il dato, rilevato appena prima della crisi sanitaria, dimostra una grande mobilità in ingresso. Per stimare il possibile futuro dell'occupazione green in Italia, Legambiente e Green Factor[156], nell'ambito del progetto ECCO in corso al 2018[157] - Economie Circolari di Comunità - hanno sviluppato un'analisi concentrandosi su 55 figure professionali e sottoposto un questionario ad un gruppo selezionato di attori dell'economia circolare, per testare il grado di fiducia in una possibile ripresa basata su uno sviluppo sostenibile.

Il nucleo principale delle attività di progetto sono i Ri-hub, poli di <<cambiamento territoriale>>, disseminati in 13 diverse regioni italiane, che coinvolgono cittadini, insegnanti, studenti e rappresentanti di associazioni ed istituzioni in attività di educazione alla sostenibilità e di promozione dei principi dell'economia circolare, oltre che di formazione diretta all'attivazione di filiere economiche sostenibili. Tra gli obiettivi più importanti raggiunti dal progetto, il primo corso di formazione didattico sull'economia circolare, che ha coinvolto oltre 250 docenti. Attività queste, che a Roma si potrebbero integrare a quanto immaginato a Tor Vergata, creando un polo all'avanguardia, soprattutto dal punto di vista occupazionale. Nel 2019, il 78,8% delle imprese italiane ha richiesto competenze green, non solo a chi possiede un titolo universitario -83,1%- ma anche a neodiplomati -78,1%- e a chi si affaccia al mondo del lavoro subito dopo le scuole dell'obbligo -79,8%. Le competenze verdi si confermano abilità con un altissimo potenziale occupazionale, e non solo per addetti ai lavori: tra le professioni chiamate ad affinare le abilità green, cuochi, gestori di bed and breakfast e agriturismi, addetti all'assistenza e alla sorveglianza di adulti e bambini, ma anche falegnami, fabbri, estetisti, webmaster. Tutte figure che mostrano un elevato Indice Green, percentuale che misura il potenziale di risparmio energetico e sostenibilità ambientale della singola professione.

[155] (CNEL, 2021)
[156] (Legambiente, www.ricicloni.it, 2020)
[157] Il progetto ECCO, coordinato da Legambiente e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (avviso n.1/2018)

Ma come può quindi l'Ama Roma tornare ad essere la protagonista assoluta, positiva una volta per tutte, tra le aziende di servizi integrati ambientali e ricoprire i sampietrini di fiori nati dalle ceneri?

Come può tornare a creare a valore nei valori?

Intanto può cominciare ponendo fine a quel degrado diffuso e a quella sciatteria amministrativa, che caratterizza la città da diverso tempo e come mai prima nella storia. Gli avvicendamenti avvenuti negli ultimi 15 anni sullo scranno più alto del Campidoglio non hanno fatto che confermare questa triste tendenza, di cui il Sindaco uscente è il testimone più fedele. Le perenni condizioni critiche, a partire da quelle igieniche, nelle quali versa la città l'hanno fagocitata sotto i colpi dell'inerzia e dell'incuria. Tanto da suscitare persino i ripetuti ed inusuali interventi appassionati del Capo dello Stato e del Papa, come di centinaia di cittadini, che, singolarmente o in gruppo, prestano ogni giorno il loro tempo libero ad opere volontarie di pulizia, cura e manutenzione delle strade e dei parchi. Lodevoli sono le iniziative in tal senso realizzate in collaborazione con Retake ed Ama, che però non sono ancora abbastanza. Dalla tutela della Capitale passa il rispetto per l'Italia.

Rispetto che non c'è per chi rappresenta il nostro passato e quindi il nostro futuro. Parafrasando uno di questi preziosi testimoni, Fabrizio De André, è anche e soprattutto da qui che Ama e Roma devono ripartire per far nascere i <<fior>> dalle ceneri.

Si tratta delle spoglie dei nostri cari, che a Roma sono ad oggi in buona parte bloccate in attesa di una degna collocazione o oltraggiate dal malaffare, dalle lungaggini burocratiche e dalla carenza di organico e strutture. Una situazione sicuramente aggravata dalle conseguenze del Covid, ma in netto peggioramento da almeno un decennio. Durante il consiglio comunale straordinario sull'emergenza dei cimiteri a Roma.

L'AU di Ama Zaghis ha ricordato che quando i servizi cimiteriali nel 1998 passarono ad Ama c'erano 350 addetti che ora si sono ridotti a 240. Tutto questo, ha ricordato, a fronte di un aumento del lavoro. Dal 2015 al 2019 si sono registrati circa 30 mila decessi. Si è passati a 33mila morti nel 2020 e si arriverà a 39 mila nel 2021: è il 30% di decessi in più nella città di Roma**.** Per questo è stato aumentato il numero delle pratiche lavorate su base giornaliera, passate da 50 a oltre 75, con un aumento del 40%.

Cresce, almeno a parole anche la disponibilità dei forni crematori, che però purtroppo non è confortata dai fatti. Acqua sul fuoco delle polemiche per le salme in attesa di sepoltura che hanno generato nelle settimane scorse una bufera al cimitero Flaminio, e non solo. Bare accatastate nei depositi. Scene indegne, destinate ad aggiungere sofferenza alla sofferenza della morte di un familiare, di un amico. Ora quella comunicazione all'utenza, ancor più decisiva di ciò che verrà. Una vicenda con molti passaggi dolorosi, come i manifesti color viola firmati da uno sconosciuto, poi identificato con un figlio disperato in attesa di seppellire la madre. Una voce che è quella di tanti. I cimiteri romani sono nel caos e nel degrado totale, le cremazioni nel camposanto di Prima Porta, il più grande della Capitale, sospese a tempo indeterminato. Le salme in attesa per una settimana e più. Capitò a novembre dello scorso anno anche ad uno dei figli di Roma, Gigi Proietti, che più volte con la sua comicità aveva sollecitato l'amministrazione su un tema così delicato.

In certi periodi si è arrivati a contare fino a 1000 bare ferme in attesa di una sistemazione, mentre le telecamere nascoste dai Carabinieri tra i vasi di fiori dei loculi, immortalavano – poco più di un anno fa - alcuni dipendenti della municipalizzata romana intenti ad accanirsi sui cadaveri nel cimitero Flaminio, a Nord di Roma. I defunti sono brutalmente offesi per un solo obiettivo: arrotondare lo stipendio. Il tutto realizzato ingannando i familiari dei defunti, all'oscuro di ciò che accade. Questi venivano infatti raggirati in cambio della promessa di <<risolvere in altro modo>> il problema, ovvero versando un obolo che va dai 300 euro ai 433 euro per trovare un posto a Roma o cremare fuori città i propri amici e parenti, risparmiando su un servizio che, se svolto legalmente dall'azienda ha un costo superiore ai 600 euro.[158]

Ai parenti venivano, poi, spesso consegnati i resti di altri defunti. Una situazione della quale il Comune di Roma, ente proprietario dell'Ama, è pienamente consapevole, anche in virtù dei processi in corso contro i responsabili e delle denunce presentate dai sindacati aziendali e dagli operatori privati del settore. Ci vogliono fino a 60 giorni, per un addio definitivo. Una sorte analoga hanno avuto le tumulazioni delle urne: da gennaio scorso una circolare del ministero della Salute dispone la priorità per le prime sepolture, con tempi dilatati per quelle classificate come non urgenti. Così l'Efi, una sigla che raccoglie gli operatori del settore funebre, ha presentato un esposto in Procura ipotizzando i reati di sottrazione di cadavere e omissione di atti di ufficio.

[158] (Report, 2020)

Va detto, infine, che la crisi dei cimiteri capitolini nasce anche da altri due fattori, oltre, che da quelli già illustrati: la laicizzazione dei costumi e la carenza – anche in questo ambito – di strutture idonee a svolgere le attività di cremazione. Nel 2000 in città venivano effettuate circa 3mila cremazioni all'anno, nel 2020 sono state quasi 16mila. In 20 anni si è passati da un decimo a più della metà dei defunti cremati ogni anno. Un ritmo che l'unico impianto cittadino - 6 forni con capacità di 250 pratiche al giorno che può estendersi fino a 360 - non riesce a sostenere. Ama e Roma Capitale, da qualche settimana hanno annunciato di poter introdurre tutte le risorse disponibili per assicurare il regolare svolgimento delle operazioni cimiteriali.

Un piano pluriennale di investimenti pari a 55 milioni di euro dedicato ai servizi cimiteriali con il quale si prevede sia di ristrutturare l'importante patrimonio monumentale e culturale presente, sia di potenziare le strutture operative, soprattutto quelle di cremazione. Il comparto aziendale sarà rafforzato con la conclusione dell'iter selettivo di 25 nuovi dipendenti. Una scelta questa che appare alquanto modesta, se non insufficiente a porre rimedio ad un'altra grande ferita di Roma in primis e dell'azienda. L'auspicio è che alle scuse presentate ufficialmente dall'AU alla città seguano i fatti, in parte già concretizzati proprio dallo stesso manager, per continuare quel complesso lavoro di risanamento aziendale e rigenerazione dei servizi essenziali della Capitale. Decisivo, coraggioso e concreto dovrà essere l'apporto che in primis le future amministrazioni comunali dovranno dare, trasformando le varie sindromi da campagna elettorale nelle nuove leve dell'agire politico-amministrativo romano e quindi di portata nazionale.

Roma non ha bisogno di <<poteri speciali>>, che il suo Sindaco, la quinta carica dello Stato, ha già. Né tantomeno necessita di quei decentramenti rafforzati che, così concepiti, assomigliano più ad isolamenti differenziati. Piuttosto ha bisogno di una classe dirigente all'altezza di quelle profonde riforme dei comportamenti, prima ancora che costituzionali, che da troppo tempo attendono fuori dalla porta. I servizi pubblici ambientali integrati della Capitale sono uno dei passaggi decisivi di questo processo. Diversamente, i decisori, al di là del fisiologico commissariamento regionale in arrivo, dovranno prendere in considerazione l'ipotesi di ricorrere ad una privatizzazione parziale o totale della società che però renda davvero efficace e trasparente l'azienda.

Conclusione

Insieme ai rifiuti che negli ultimi tempi e sempre più spesso sembrano quasi salutare con fare confidenziale i cittadini romani ed i turisti, l'Ama deve tornare. quindi a raccogliere le sfide sul tappeto dei servizi ambientali. Questi devono diventare sotto una più presente e solida guida l'occasione di rilancio per l'azienda municipalizzata e per Roma, che dovrà a sua volta disporre di una classe dirigente in grado tradurre in realtà nuovi obiettivi e strategie in campo energetico ed ambientale. In questo momento, si è detto, la capacità di trattamento della Capitale copre il 15% dei rifiuti prodotti. L'invio di enormi quantità ad impianti terzi per il trattamento e lo smaltimento mette Roma in una posizione contrattuale debole, che implica sia condizioni economiche sfavorevoli, sia il rischio di subire improvvisi razionamenti degli sbocchi. Ciò comporta accumulo di rifiuti nelle aree di trasferenza e rallentamenti della raccolta in città, con i risultati che spesso sono sotto gli occhi di tutti, di cassonetti e strade strabordanti con cinghiali, topi, o gabbiani che vi banchettano.

Da inizio giugno, tale situazione si è aggravata ulteriormente sotto i colpi della crisi istituzionale in corso tra Roma Capitale e Regione Lazio, che si fa prassi con l'avvicinarsi delle elezioni amministrative. Una crisi che è arrivata sul tavolo del Governo, in particolare su quello del Ministro della Transizione Ecologica. Chiare le posizioni in campo. Da un lato la Regione che chiede l'indicazione di una discarica all'interno del territorio di Roma. Un sito necessario per stoccare gli scarti della lavorazione degli impianti e da individuare nel territorio del comune di Roma in ottemperanza al piano rifiuti che impone alle singole province l'autosufficienza nella chiusura del ciclo dei rifiuti.

Dall'altro c'è il Campidoglio che non ritiene necessaria la discarica e che ritiene di aver fatto il suo presentando – con grande ritardo - il piano industriale di Ama. Una programmazione però che andrà a regime, salvo imprevisti, entro qualche mese fino al 2024. Nel frattempo, c'è l'urgenza di una situazione che in città, ora dopo ora, diventa critica nonostante le raccolte straordinarie organizzate in questi giorni.

Le riaperture degli esercizi commerciali e la ripresa effettiva della circolazione stanno riportando la produzione dei rifiuti sui livelli pre lockdown. La città si sta riavvicinando a quella soglia delle 4600 tonnellate giornaliere da smaltire. Di queste una parte, il 45% è di rifiuto differenziato, numeri ben lontani dal 70% promesso anni fa dall'amministrazione capitolina. Il resto del rifiuto indifferenziato, portato negli impianti di trattamento meccanico e biologico di Rocca Cencia e di Colari a Malagrotta. Impianti che però non azzerano i rifiuti, ma li trattano producendo degli scarti che vanno poi destinati ad altre discariche. E qui iniziano le giravolte dei camion in tutta Italia e dei treni carichi di rifiuti oltre confine. La chiusura della discarica di Roccasecca -Frosinone- più di recente, e di Colleferro ormai oltre un anno fa, ha imbrigliato il Lazio.

L'amministrazione comunale uscente di avere una discarica di servizio, così come prescritto dal piano rifiuti, non vuol sentirne parlare. Tuttavia, va detto, e le cronache sono lì a dimostrarlo, che anche quando erano aperte le discariche di Colleferro e Roccasecca Roma ha vissuto diversi periodi di emergenza rifiuti. Attualmente, per smaltire gli scarti dei Tmb e parte dell'indifferenziato, sono in piedi degli accordi con le altre regioni ma scadranno il prossimo 30 giugno. Tutti gli attori pubblici e non ne sono consapevoli e basta il rallentamento dei camion per mandare in tilt la raccolta.

Già, perché gli impianti, pur lavorando al massimo, non riescono a liberarsi per accogliere nuova spazzatura dai compattatori e questi restano pieni, rallentando i giri di raccolta. Mezzi Ama che, per manutenzioni, spesso mancano. Ad aumentare le difficoltà c'è anche il sequestro di Rocca Cencia, impianto di Ama, che non può accogliere rifiuti oltre soglia. In particolare, prima del sequestro l'impianto superava spesso la presenza delle 1100 tonnellate consentite. Ora, con il provvedimento, raggiunta una certa soglia, ai compattatori pieni di rifiuti non viene concesso di scaricare. AMA, l'azienda che rispetto a Comune e Regione tocca con mano i limiti del servizio, chiede provvedimenti urgenti.

Necessità dettata soprattutto dal fatto che, tanto gli impianti del piano industriale di Ama e Comune - un Tmb da costruire e uno da acquistare, più quelli di compostaggio di Casal Selce e Cesano - quanto la discarica che chiede con urgenza la Regione, non entrerebbero in servizio a breve. Per questo Ama, nella dettagliata lettera inviata alle istituzioni, Procura in

testa, indica le soluzioni e, pur attribuendo delle pesanti responsabilità alla Regione, avalla la necessità di una discarica di servizio che è poi la richiesta della Regione. Un sito necessario, insomma, che potrebbe anche essere, per Ama, la discarica di Monte Carnevale. Anche in questo caso è la confusione a farla da padrona, viste le promesse di archiviazione della procedura per il sito da parte del Comune dopo l'avvio dell'apposita conferenza dei servizi. Ama nella missiva fa notare che tenuto conto che le discariche di Civitavecchia e Viterbo hanno rispettivamente circa 30.000 e circa 160.000 metri cubi di capienza residua, quella di Colleferro circa 300.000 metri cubi di capienza residua e il Bacino V della discarica di Roccasecca circa 449.500 metri cubi di capienza autorizzata, al fine di non saturare le prime due discariche e utilizzare per meno tempo possibile quella di Colleferro è necessario <<accelerare l'apertura delle discariche autorizzate per il tempo necessario affinché l'impianto previsto nel PRGR e denominato 'Compound' venga costruito e messo in funzione, contribuendo a migliorare il ciclo dei rifiuti di Roma e del Lazio>>.

Tra le discariche indicate dalla Regione secondo l'AU di AMA Zaghis c'era anche quella di Monte Carnevale, ma come già detto l'iter è stato sospeso a tempo indeterminato e Roma Capitale ha ritirato la delibera di localizzazione. Alla continuità della discarica di Roccasecca avrebbe fatto seguito la prossima apertura della discarica di Roma in località Malnome come afferma ancora Ama e su cui l'azienda ha incentrato il suo Piano Industriale. Occorrono pertanto nuove proroghe agli accordi sulle vecchie e nuove discariche in cui far confluire i rifiuti e in questo appare fondamentale la mediazione del governo, al netto anche del fatto che nessuna delle soluzioni proposte da Regione e Comune è di rapida attuazione.

Per questo l'Amministratore Unico punta anche su Rocca Cencia, impianto sotto sequestro e che per questo non accoglie in trasferenza una quantità di rifiuti inferiore ai mesi scorsi. Per minimizzare i disagi sulla città di Roma causati dalle manutenzioni di alcuni impianti dentro e fuori regione, il numero uno dell'azienda chiede fino al 20 giugno <<l'utilizzo dell'impianto di Rocca Cencia per le quantità non utilizzate di trattamento o in trasferenza per il periodo 1 gennaio - 31 maggio 2021 o in alternativa, se non ci fosse l'accordo fra tutte le istituzioni coinvolte, come avvenuto per la giornata del 1 aprile 2021, si chiede la disponibilità di 150 tonnellate al giorno di trattamento in più presso l'impianto di E.Giovi

portando il conferimento giornaliero a 1.400 ton/giorno e la disponibilità di 200 ton/giorno in trasferenza presso l'impianto di Ecosystem S.p.A., previo 'benestare della Regione Lazio.>> Secondo l'azienda municipalizzata, senza questi provvedimenti di urgenza non si potrà svolgere con regolarità il servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, e dunque verranno a determinarsi, non per cause del tutto imputabili all'azienda, difficoltà maggiorate rispetto alle attuali.

Ma non si tratta solo di un problema organizzativo su più livelli di governo, come dimostrato dal fatto che in diverse situazioni neppure le più agili gestioni commissariali, di cui un'altra probabilmente in arrivo, hanno potuto risolvere i problemi relativi alla situazione impiantistica. Nello stato attuale del Comune di Roma e dell'azienda, falcidiati peraltro da un peggioramento generalizzato dei servizi indotto dalla pandemia e ben evidenziato nei rapporti di AcOs e CNEL, non è ipotizzabile gestire la produzione e il trattamento della mole quotidiana di rifiuti senza i vitali adeguamenti strutturali. Strutture che siano di proprietà aziendale, quindi pubblica, che creino valore dall'energia prodotta e valori riconosciuti negli atteggiamenti collettivi. La cura e la valorizzazione della città eterna passano prima di tutto dal rispetto per i suoi figli defunti, che deve essergli restituito dal corretto svolgimento dei servizi cimiteriali.

Non vi può essere una visione della città, quindi un futuro, se prima non si tutelano la sua identità e la sua cultura che passano necessariamente dalla cura di luoghi di culto come i suoi cimiteri monumentali. Il degrado e la sporcizia diffusi ad ogni ambito devono lasciare il posto ad una copiosa ed efficace raccolta differenziata, dalla quale riciclare il più possibile o produrre appunto energia in spazi urbani rigenerati che diventino le Copenhill di Roma.

È altresì necessario prendere esempio da tutte le pratiche virtuose del settore nei piccoli e grandi Comuni da Nord a Sud, che sono il vero tessuto economico e sociale del nostro Paese, ultimo baluardo per la continuità dei servizi essenziali e quindi dei diritti fondamentali dei cittadini. A maggior ragione dopo la pandemia che li ha travolti. Si pensi alle percentuali bulgare di raccolta differenziata, vicine al 90%, di alcuni centri anche di grandi dimensioni in Lombardia o in Trentino-Alto Adige, come di altri nel potentino o nel salernitano. O

ancora occorre riorganizzare alcune parti della raccolta in frazioni, come quella dell'umido che è più difficile da gestire per il peso ed il volume elevato. È auspicabile calare sui diversi territori municipali, quando possibile, le compostiere di comunità come quella di un Comune nel basso Lazio. Una scelta premiante, prima di tutto sul fronte ambientale: tutto lo scarto umido, nel giro di poco tempo rientra nel ciclo naturale per essere reimpiegato come ammendante in agricoltura od essere ceduto gratuitamente ai cittadini che ne fanno richiesta. Sul versante economico il risparmio deriva invece dal mancato avvio per il trattamento verso impianti industriali incidendo sulle spese di gestione dei rifiuti.

Per i cittadini che aderiscono sono previste detrazioni della tariffa rifiuti. Uno schema fiscale, questo che può e deve essere riproposto su vasta scala ed esteso quindi anche in base ad altre attività connesse con la raccolta differenziata. A Roma è possibile replicare questa politica locale seguendo la procedura di adozione delle aree verdi e traslandola sulle pratiche virtuose connesse con il conferimento dei rifiuti da parte degli utenti. Una o più detrazioni fiscali si possono immaginare anche per l'IRPEF o la relativa addizionale comunale.

Per i non residenti, come i turisti, più rispettosi del decoro si potrebbe inoltre immaginare un sistema di scontistiche su servizi e negozi, o sulla tassa di soggiorno. È auspicabile che l'azienda municipalizzata capitolina torni attraverso le sue donne e suoi uomini, a rappresentarli questi esempi nel segno di quello spirito e di quei risultati che in passato ne hanno fatto la prima impresa per la tutela ambientale in Italia e non solo una schiera di spazzini con cui prendersela per i materassi e i divani abbandonati all'ombra del Colosseo.

Ecco allora che i bilanci in rosso della municipalizzata, che sono in gran parte la diretta conseguenza di gestioni poco oculate e votate al malaffare, non avrebbero bisogno di altrettanto costose *task force* o piani di risanamento faraonici, di rientro da debiti decennali imperniati sulla Ta.Ri. più evasa del Paese. Per cogliere le opportunità di questa crisi profonda estesa tra l'altro a tutti i servizi pubblici locali, è infine opportuno che i decisori prendano in considerazione interventi mirati a rendere l'universo delle società partecipate più agile, facendo chiarezza nella frammentarietà normativa senza che quest'azione si trasformi in puro esercizio di equilibri politico-amministrativi devoti alla falsa implementazione delle politiche pubbliche ambientali.

A tal proposito, inasprire e rendere certe le pene per i trasgressori è un passo obbligato. Appare evidente, pertanto, come a chiudere il ciclo delle *policy*, prima ancora che quello dei rifiuti, vi debbano essere quelle fiscali appunto, della formazione e del lavoro ad alto tasso, o indice, *green*. Giovani e ambiente sono il futuro e gli strumenti digitali già a disposizione devono essere rafforzate come strumento di crescita. L'azienda municipalizzata romana può rendersi pioniera di questa fase solo costruendosi una maggiore autonomia, nei fatti più che nella forma, rispetto al Comune di Roma.

Abstract

Il presente lavoro si propone di analizzare il caso dell'Azienda Municipale Ambiente di Roma, la società partecipata interamente dal Comune di Roma che si occupa della gestione dei servizi ambientali. In questa sede si ripercorrono tutte le tappe evolutive del soggetto pubblico, inquadrandole nei diversi contesti economici, politici ed amministrativi. Se ne analizzano i punti di forza e debolezza per comprendere i motivi alla base della crisi profonda nella quale l'azienda municipalizzata è scivolata negli ultimi 15 anni, individuando, però, allo stesso tempo quelle che potrebbero essere le priorità sulle quali intervenire nel presente e nel futuro dell'azienda, dal management a tutti i livelli dell'organizzazione.

Nello specifico, il primo capitolo fornisce dei cenni storici sugli eventi pre-aziendali, quando cioè il Servizio di Nettezza Urbana era effettuato dagli <<scopini>> di un ufficio comunale per effetto di una legge del 1903. Si delinea poi il complesso quadro normativo all'interno del quale si muovono le società partecipate, compresi gli ultimi aggiornamenti in materia derivanti dal Testo Unico sulle Società Partecipate e dal Decreto Rifiuti 2020. Con quest'ultima misura, il legislatore ha recepito le direttive del Pacchetto Economia Circolare dell'Unione Europea ed ha riformato il Testo Unico Ambientale. Si descrivono inoltre i servizi inseriti nel Contratto in essere tra l'ente capitolino e l'AMA per poi passare al decreto legislativo del 2006 e alla descrizione del Piano Regionale Gestione Rifiuti. Uno strumento, questo, che rappresenta il pilastro sul quale si fonda la programmazione regionale dell'intero ciclo dei rifiuti, ma che costituisce, come si vedrà nel testo, anche uno dei motivi principali dell'attuale paralisi nel Lazio.

Nel secondo capitolo si fa un focus sull'antico Servizio di Nettezza Urbana in tutte le sue articolazioni previste dai diversi contratti: è il lungo cammino che in un trentennio porterà nel 1985 l'ufficio comunale a diventare l'Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana. Si illustrano i primi organigrammi strutturati in Servizi e il sistema di tassazione fino alla ristrutturazione industriale con la costruzione di nuovi impianti ed il decentramento in zone operative dei primi anni '90. La massiccia espansione, soprattutto urbanistica, che la città di Roma ha conosciuto a partire dal secondo dopoguerra ha avuto naturali ripercussioni sulla quantità di rifiuti prodotti ed ha di conseguenza reso necessario un aggiornamento costante

dell'organizzazione interna. In particolare, con le sedi locali dislocate nelle varie circoscrizioni di Roma, dove oggi sorgono, affianco a queste, dei centri di raccolta con i depositi mezzi e gli uffici di supporto a tutte le attività.

Nei paragrafi del terzo capitolo si affrontano le fasi decisive della vita aziendale che porteranno nel 2000 alla creazione dell'impresa privata quotata in borsa denominata AMA Roma S.p.A., un'operazione che in realtà – come si avrà modo di scoprire – avverrà solo sulla carta, confermando la presenza costante di alcuni importanti limiti strutturali per la realtà capitolina. Si denotano quindi tutte le caratteristiche dell'azienda speciale operante in un contesto nazionale ed internazionale caratterizzato da forti sensibilità sul fronte della tutela ambientale, in un panorama normativo riadeguato in forza delle direttive europee. Una svolta ambientale che rendeva Roma, anche sotto la spinta del partito dei Verdi, una delle metropoli protagoniste delle azioni rivolte allo sviluppo sostenibile.

Allo stesso modo, l'azienda mostrava segni di crescita importanti dopo anni di bilanci magri e difficoltà relazionali con l'ente proprietario, che non le permettevano la corretta riscossione della tassa e quindi la copertura della gran parte dei costi. Segue la nuova struttura per funzioni, più adatta alle crescenti responsabilità ed ai numerosi compiti che via via si palesavano. Quindi prosegue l'assetto commissariale, che darà vita al nuovo soggetto aziendale improntato alla politica delle 4R e del nuovo approccio globale ai rifiuti.

Arrivano notevoli innovazioni tecniche in vista del Giubileo, che definiscono meglio tra l'altro l'acquisita immagine sociale dell'azienda fatta di efficienza, educazione ambientale e attenzione per gli ultimi, come dimostravano ad esempio le iniziative per i senzatetto. Infine, si fa menzione delle modifiche tariffarie con l'introduzione della Ta.Ri. e di quelle statutarie volte a rendere più autonoma l'azienda rispetto alla riscossione del contributo e a costituirla in Società per Azioni. Una transizione, questa, ad oggi ancora irrealizzata come si è detto.

Nel quarto e ultimo capitolo si evidenzia lo stato dell'arte partendo dai motivi della crisi aziendale: dai fenomeni corruttivi che hanno interessato anche l'amministrazione comunale romana, alle promesse irrealizzate sul fronte degli investimenti e dell'innovazione. La mancata riscossione da parte dell'azienda del corrispettivo Ta.Ri, in parte per l'evasione miliardaria di alcuni utenti – per molti dei quali la Corte dei conti ha sancito il rimborso parziale - e in parte per il mancato pagamento delle quote dall'ente proprietario, hanno impoverito l'azienda, costringendola a svolgere i servizi in continua emergenza.

Dopo la chiusura della discarica di Malagrotta – la più grande d'Europa – per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia Europea e l'incendio che ha compromesso l'impianto di Via Salaria, si è resa ancora più necessaria la costruzione di nuovi impianti di smaltimento. Tutto ciò ha inasprito i conflitti istituzionali tra Regione e Comune per l'individuazione di nuove aree idonee allo smaltimento dei rifiuti. Nessuno dei due enti sembra in effetti in grado di gestire la cosiddetta sindrome NIMBY – non nel mio cortile tradotto in inglese – neanche ipotizzando soluzioni più sostenibili come la termovalorizzazione. Una situazione che lascia Roma nella morsa dei rifiuti, i quali in parte vengono smaltiti fuori Regione o all'estero, facendo lievitare ulteriormente i costi per l'azienda e per gli utenti che già pagano la tassa più alta d'Italia.

Nei paragrafi successivi si definisce la nuova struttura aziendale, oggi sotto la guida di un Amministratore Unico e sedici dirigenti per le migliaia di dipendenti. Si descrive poi il nuovo Piano Industriale, contenente le direttive pluriennali relative soprattutto al rinnovo del parco mezzi ed alla progettistica infrastrutturale, e l'ultimo bilancio approvati tardivamente solo il mese scorso. Nell'ultimo paragrafo si porta prima di tutto all'attenzione la mala gestione dei servizi cimiteriali, affidati all'azienda capitolina dalla fine degli anni Novanta, fonte di scandali come false cremazioni e furti nei cimiteri. Circostanze, quest'ultime, per le quali sono state emesse condanne o sono in corso processi ai responsabili.

Infine, si forniscono alcune probabili soluzioni da applicare alla gestione del ciclo dei rifiuti a Roma per riportarla a normalità e darle una prospettiva sostenibile ed efficace, sulla base anche degli indirizzi espressi nelle interviste in Appendice e delle pratiche virtuose nostrane ed estere.

L'AMA è il più grande operatore in Italia nella gestione integrata dei servizi ambientali ed è innegabile che dal destino di essa dipenda, pertanto, il concreto raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclo su base nazionale e su scala globale. L'azienda ha un unico socio: il Comune di Roma, che ne detiene l'intero capitale sociale. Con circa 7.560 dipendenti, l'azienda serve un bacino di utenza di quasi 2.880.000 persone - dato Comune di Roma 2017 -, per le quali svolge tutti i servizi compresi nel Contratto in essere con Roma Capitale, a partire da tutte le attività connesse con la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti. Considerate le caratteristiche della società partecipata capitolina, appare evidente la sua rilevanza che la inquadra come uno degli esempi più attuali ed emblematici della crescente

fragilità dei servizi pubblici locali, nonché dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni. Ciò emerge in maniera ancor più evidente se si considera il violento impatto che la pandemia da Covid ha avuto su tutti i servizi pubblici, in particolare su quelli più prossimi ai cittadini e alle loro necessità, come la tutela del territorio, la sicurezza e appunto la gestione dei rifiuti. Servizi, questi, che vengono svolti in gran parte da aziende partecipate per conto dei quasi 8000 Comuni italiani e degli altri enti locali.

Il tema della gestione dei servizi pubblici locali, specie di quelli a rilevanza economica, vive, quindi, un momento di rapida evoluzione normativa e non solo: l'instabilità del quadro precedente di riferimento rappresenta una conseguenza del necessario ripensamento dell'intero sistema, che ad oggi si impone in ragione di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti. Soprattutto di fronte alle difficoltà per realtà come quelle della Capitale e della sua municipalizzata, che inevitabilmente si sono trasformate sovente in una contrapposizione politica a tratti molto dura con tutte le conseguenze delle quali si tratterà nel presente lavoro. Di certo, il complesso e frammentario quadro normativo all'interno del quale si muovono le società partecipate non aiuta.

La generale incertezza posta dal legislatore in ordine allo spazio da riservare alla concessione di diritti speciali o esclusivi e, più in generale, la differente intensità con la quale sono state, a singhiozzo perseguite la concorrenza per il mercato e la concorrenza nel mercato, ha spesso condotto ad una differente modulazione della possibilità di ricorrere, in deroga alla regola dell'evidenza pubblica, alla gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico.

In questa prospettiva, il tentativo operato da legislatore nel senso di limitare la proliferazione delle società a partecipazione pubblica intercetta, altresì, una seconda direttrice di fondo che ha interessato gli interventi di riforma della materia dei servizi pubblici locali: il perseguimento dei princìpi, anche di matrice comunitaria, di efficienza, efficacia ed economicità, risparmio energetico, tutela ambientale e, in sostanza di una corretta gestione finanziaria. Com'è noto, dalla crescita economica dipende la mole di rifiuti prodotti e di conseguenza la gestione da attuarne nell'ottica della tutela ambientale.

Ciò è ancor più vero in ambito internazionale, dove l'economia sostenibile rappresenta una delle sfide centrali. A tal proposito è utile ricordare lo strumento dell'Indice di Sviluppo Umano, nato per integrare e superare la visione dello sviluppo come pura crescita economica, espressa dal PIL - Prodotto Interno Lordo -.

Lo Human Development Index è un numero compreso tra 0 e 1 che classifica i paesi del mondo in base al loro livello di sviluppo a tre fattori: possibilità di condurre una vita lunga e sana, misurata attraverso la speranza di vita alla nascita, il livello di istruzione, misurato attraverso la media degli anni trascorsi a scuola dagli adulti e la media attesa degli anni da trascorrere a scuola per i bambini che si iscrivono alla scuola primaria; avere uno standard di vita decente, misurato attraverso il Pil pro capite medio.

Ad ognuno di questi tre elementi è dato peso uguale per il calcolo dell'Indice di Sviluppo Umano. L'indicatore è quindi una misura più ampia rispetto al PIL e fornisce informazioni importanti anche sulla salute e la scolarizzazione di un paese. Ogni anno lo Undp - United Nations Development Programme, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo - pubblica il Rapporto sullo Sviluppo Umano. Lo fa dal 1990, proponendo uno stato dello sviluppo umano nel mondo, utilizzando gli indicatori citati. Sono 189 i paesi classificati annualmente dal Programma delle Nazioni Unite e per quasi tutti l'indice è in crescita stabile dal 1990. Da diversi anni, il primo paese al mondo è la Norvegia, che insieme ad altri 20 paesi europei domina le prime 30 posizioni.

L'Italia è in ventinovesima posizione, penalizzata dalla bassa aspettativa di scolarizzazione, dall'elevato consumo di suolo, dal consumo di fonti fossili e dall'elevato numero di morti attribuibili all'inquinamento. Ecco quindi, che la portata della questione rifiuti nella metropoli romana si estende ben al di là dei confini cittadini. Tuttavia, i fatti che hanno accompagnato la massiccia espansione della città di Roma e quelli drammatici che caratterizzano la situazione attuale sul fronte igiene e decoro, consegnano l'immagine di un'amministrazione e un'azienda spesso contrapposte e in affanno rispetto alle sfide delineate. In definitiva si circoscrivono in questa sede tutte quelle criticità strutturali, tecniche e operative provando a fissarne le leve dalle quali ripartire affinché Ama torni protagonista del settore, riportando anche Roma all'eccellenza che merita.

Per tali motivi, insieme ai rifiuti che negli ultimi tempi e sempre più spesso sembrano quasi salutare con fare confidenziale i cittadini romani ed i turisti, l'Ama deve tornare. quindi a raccogliere le sfide sul tappeto dei servizi ambientali. Questi devono diventare sotto una più presente e solida guida l'occasione di rilancio per l'azienda municipalizzata e per Roma, che dovrà a sua volta disporre di una classe dirigente in grado tradurre in realtà nuovi obiettivi e strategie in campo energetico ed ambientale. In questo momento, si è detto, la capacità di trattamento della Capitale copre il 15% dei rifiuti prodotti.

L’invio di enormi quantità ad impianti terzi per il trattamento e lo smaltimento mette Roma in una posizione contrattuale debole, che implica sia condizioni economiche sfavorevoli, sia il rischio di subire improvvisi razionamenti degli sbocchi. Ciò comporta accumulo di rifiuti nelle aree di trasferenza e rallentamenti della raccolta in città, con i risultati che spesso sono sotto gli occhi di tutti, di cassonetti e strade strabordanti con cinghiali, topi, o gabbiani che vi banchettano. Da inizio giugno, tale situazione si è aggravata ulteriormente sotto i colpi della crisi istituzionale in corso tra Roma Capitale e Regione Lazio, che si fa prassi con l’avvicinarsi delle elezioni amministrative. Una crisi che è arrivata sul tavolo del Governo, in particolare su quello del Ministro della Transizione Ecologica.

Chiare le posizioni in campo. Da un lato la Regione che chiede l'indicazione di una discarica all'interno del territorio di Roma. Un sito necessario per stoccare gli scarti della lavorazione degli impianti e da individuare nel territorio del comune di Roma in ottemperanza al piano rifiuti che impone alle singole province l'autosufficienza nella chiusura del ciclo dei rifiuti. Dall'altro c'è il Campidoglio che non ritiene necessaria la discarica e che ritiene di aver fatto il suo presentando – con grave ritardo - il piano industriale di AMA. Una programmazione però che andrà a regime, salvo imprevisti, entro qualche mese fino al 2024. Nel frattempo, c'è l'urgenza di una situazione che in città, ora dopo ora, diventa critica nonostante le raccolte straordinarie organizzate in questi giorni. Le riaperture degli esercizi commerciali e la ripresa effettiva della circolazione stanno riportando la produzione dei rifiuti sui livelli pre lockdown. La città si sta riavvicinando a quella soglia delle 4600 tonnellate giornaliere da smaltire.

Di queste una parte, il 45% è di rifiuto differenziato, numeri ben distanti dal 70% promesso dall’amministrazione attuale. Il resto del rifiuto indifferenziato viene trasportato negli impianti di trattamento meccanico e biologico di Rocca Cencia e di Colari a Malagrotta. Impianti che però non azzerano i rifiuti, ma li trattano producendo degli scarti che vanno poi destinati ad altre discariche. È qui iniziano le giravolte dei camion in tutta Italia e dei treni carichi di rifiuti oltre confine. La chiusura della discarica di Roccasecca -Frosinone- più di recente, e di Colleferro ormai oltre un anno fa, ha imbrigliato il Lazio.

L’amministrazione comunale uscente di avere una discarica di servizio, così come prescritto dal piano rifiuti, non vuol sentirne parlare. Va detto però, e le cronache sono lì a dimostrarlo, che anche quando erano aperte le discariche di Colleferro e Roccasecca Roma ha vissuto diversi periodi di emergenza rifiuti. Attualmente, per smaltire gli scarti dei Tmb e parte dell'indifferenziato, sono in piedi degli accordi con le altre regioni ma scadranno il prossimo 30 giugno. Tutti gli attori pubblici e non ne sono consapevoli e basta il rallentamento dei camion per mandare in tilt la raccolta. Già, perché gli impianti, pur lavorando al massimo, non riescono a liberarsi per accogliere nuova spazzatura dai compattatori e questi restano pieni, rallentando i giri di raccolta. Mezzi AMA che, per manutenzioni, spesso mancano.

Ad aumentare le difficoltà c'è anche il sequestro di Rocca Cencia, impianto di AMA, che non può accogliere rifiuti oltre soglia. In particolare, prima del sequestro l'impianto superava spesso la presenza delle 1100 tonnellate consentite. Ora, con il provvedimento, raggiunta una certa soglia, ai compattatori pieni di rifiuti non viene concesso di scaricare. AMA, l'azienda che rispetto a Comune e Regione tocca con mano i limiti del servizio, chiede provvedimenti urgenti. Necessità dettata soprattutto dal fatto che, tanto gli impianti del piano industriale di Ama e Comune - un Tmb da costruire e uno da acquistare, più quelli di compostaggio di Casal Selce e Cesano - quanto la discarica che chiede con urgenza la Regione, non entrerebbero in servizio a breve.

Per questo AMA, nella dettagliata lettera inviata alle istituzioni, Procura in testa, indica le soluzioni e, pur attribuendo delle pesanti responsabilità alla Regione, avalla la necessità di una discarica di servizio che è poi la richiesta della Regione. Uno sito indispensabile, insomma, che potrebbe anche essere, per l’azienda a, la discarica di Monte Carnevale. Anche in questo caso è la confusione a farla da padrona, viste le promesse di archiviazione della procedura per il sito da parte del Comune dopo l’avvio dell’apposita conferenza dei servizi. Ama nella missiva fa notare che tenuto conto che, le discariche di Civitavecchia e Viterbo hanno rispettivamente circa 30.000 e circa 160.000 metri cubi di capienza residua, quella di Colleferro circa 300.000 metri cubi di capienza residua e il Bacino V della discarica di Roccasecca circa 449.500 metri cubi di capienza autorizzata, al fine di non saturare le prime due discariche e utilizzare per meno tempo possibile quella di Colleferro è necessario <<accelerare l'apertura delle discariche autorizzate per il tempo necessario affinché l'impianto previsto nel PRGR e denominato 'Compound' venga costruito

e messo in funzione, contribuendo a migliorare il ciclo dei rifiuti di Roma e del Lazio>>. Tra le discariche indicate dalla Regione secondo l'AU di AMA Zaghis c'era anche quella di Monte Carnevale, ma come già detto l'iter è stato sospeso a tempo indeterminato e Roma Capitale ha ritirato la delibera di localizzazione. Alla continuità della discarica di Roccasecca avrebbe fatto seguito la prossima apertura della discarica di Roma in località Malnome come afferma ancora AMA e su cui l'azienda ha incentrato il suo Piano Industriale. Occorrono pertanto nuove proroghe agli accordi sulle vecchie e nuove discariche in cui far confluire i rifiuti e in questo appare fondamentale la mediazione del governo, al netto anche del fatto che nessuna delle soluzioni proposte da Regione e Comune è di rapida attuazione.

Per questo l'Amministratore Unico punta anche su Rocca Cencia, impianto sotto sequestro e che per questo non accoglie in trasferenza una quantità di rifiuti inferiore ai mesi scorsi. Per minimizzare i disagi sulla città di Roma causati dalle manutenzioni di alcuni impianti dentro e fuori regione, il numero uno dell'azienda chiede fino al 20 giugno <<l'utilizzo dell'impianto di Rocca Cencia per le quantità non utilizzate di trattamento o in trasferenza per il periodo 1 gennaio - 31 maggio 2021 o in alternativa, se non ci fosse l'accordo fra tutte le istituzioni coinvolte, come avvenuto per la giornata del 1 aprile 2021, si chiede la disponibilità di 150 tonnellate al giorno di trattamento in più presso l'impianto di E.Giovi portando il conferimento giornaliero a 1.400 tonnellate al giorno e la disponibilità di 200 tonnellate al giorno in trasferenza presso l'impianto di Ecosystem S.p.A., previo benestare della Regione Lazio.>>

Secondo l'azienda municipalizzata, senza questi provvedimenti di urgenza non si potrà svolgere con regolarità il servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, e dunque verranno a determinarsi, non per cause del tutto imputabili all'azienda, difficoltà maggiorate rispetto alle attuali. Ma non si tratta solo di un problema organizzativo su più livelli di governo, come dimostrato dal fatto che in diverse situazioni neppure le più agili gestioni commissariali, di cui un'altra probabilmente in arrivo, hanno potuto risolvere i problemi relativi alla situazione impiantistica. Nello stato attuale del Comune di Roma e dell'azienda, falcidiati peraltro da un peggioramento generalizzato dei servizi indotto dalla pandemia ben evidenziato nei rapporti di ACoS e CNEL, non è ipotizzabile gestire la produzione e il trattamento della mole quotidiana di rifiuti senza i vitali adeguamenti strutturali. Strutture che siano di proprietà aziendale, quindi pubblica, che creino valore dall'energia prodotta e valori riconosciuti negli atteggiamenti collettivi.

La cura e la valorizzazione della città eterna passano prima di tutto dal rispetto per i suoi figli defunti, che deve essergli restituito dal corretto svolgimento dei servizi cimiteriali. Non vi può essere una visione della città, quindi un futuro, se prima non si tutelano la sua identità e la sua cultura che passano necessariamente anche dalla cura di luoghi di culto come i suoi cimiteri monumentali. Il degrado e la sporcizia diffusi ad ogni ambito devono lasciare il posto ad una copiosa ed efficace raccolta differenziata, dalla quale riciclare il più possibile o produrre appunto energia in spazi urbani rigenerati che diventino le CopenHill di Roma.

È altresì necessario prendere esempio da tutte le pratiche virtuose del settore nei piccoli e grandi Comuni da Nord a Sud, che sono il vero tessuto economico e sociale del nostro Paese, ultimo baluardo per la continuità dei servizi essenziali e quindi dei diritti fondamentali dei cittadini. A maggior ragione dopo la pandemia che li ha travolti. Si pensi alle percentuali bulgare di raccolta differenziata, vicine al 90%, di alcuni centri anche di grandi dimensioni in Lombardia o in Trentino-Alto Adige, come di altri nel potentino o nel salernitano.

Occorre riorganizzare alcune parti della raccolta in frazioni, come quella dell'umido che è più difficile da gestire per il peso ed il volume elevato. È auspicabile calare sui diversi territori municipali, quando possibile, le compostiere di comunità come quella di un Comune nel basso Lazio. Una scelta premiante, prima di tutto sul fronte ambientale: tutto lo scarto umido, nel giro di poco tempo rientra nel ciclo naturale per essere reimpiegato come ammendante in agricoltura od essere ceduto gratuitamente ai cittadini che ne fanno richiesta. Sul versante economico il risparmio deriva invece dal mancato avvio per il trattamento verso impianti industriali incidendo sulle spese di gestione dei rifiuti. Per i cittadini che aderiscono sono previste detrazioni della tariffa rifiuti più che consistenti. Uno schema fiscale, questo che può e deve essere riproposto su vasta scala ed esteso quindi anche in base ad altre attività connesse con la raccolta differenziata.

A Roma è possibile replicare questa politica pubblica locale seguendo la procedura di adozione delle aree verdi e traslandola sulle pratiche virtuose connesse con il conferimento dei rifiuti da parte degli utenti. Una o più detrazioni fiscali si possono immaginare anche per l'IRPEF o la relativa addizionale comunale. Per i non residenti, come i turisti, più rispettosi del decoro si potrebbe inoltre immaginare un sistema di scontistiche su servizi e negozi, o sulla tassa di soggiorno. È auspicabile che l'azienda municipalizzata capitolina torni attraverso le sue donne e suoi uomini, a rappresentarli questi esempi nel segno di quello spirito e di quei risultati che in passato ne hanno fatto la prima impresa per la tutela

ambientale in Italia e non solo una schiera di spazzini con cui prendersela per i materassi e i divani abbandonati all'ombra del Colosseo. Ecco allora che i bilanci in rosso della municipalizzata, che sono in gran parte la diretta conseguenza di gestioni poco oculate e votate al malaffare, non avrebbero bisogno di altrettanto costose *task force* o piani di risanamento faraonici, di rientro da debiti decennali imperniati sulla Ta.Ri. più evasa del Paese.

È del 3 giugno scorso la pronuncia della Corte dei conti sullo stato delle società partecipate del Comune di Roma [159]: la Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti ha pubblicato il Rapporto sulla gestione delle partecipazioni societarie del Comune di Roma. La magistratura contabile ha accertato diffuse carenze nel controllo analogo sugli enti in house e gravi ritardi nell'approvazione dei bilanci di taluni Enti[160]. Nonostante un rinnovato impulso impresso dal socio pubblico dal 2020, si evidenzia l'esigenza di riorganizzare tale controllo in una prospettiva di maggiore efficienza dello stesso. Per cogliere le opportunità di questa crisi profonda estesa tra l'altro a tutti i servizi pubblici locali, è pertanto opportuno che i decisori prendano in considerazione interventi mirati a rendere l'universo delle società partecipate più agile, facendo chiarezza nella frammentarietà normativa senza che quest'azione si trasformi in puro esercizio di equilibri politico-amministrativi devoti alla falsa implementazione delle politiche pubbliche ambientali.

A tal proposito, inasprire e rendere certe le pene per i trasgressori è un passo obbligato, tanto quanto lo è privilegiare misure volte alla prevenzione e al tracciamento nella gestione dei rifiuti. Sul primo punto, tra le iniziative più impattanti, è da segnalare il buon risultato raggiunto dalle barriere <<acchiappa plastica>> che sono state sistemate prima sul Tevere e, successivamente, anche sull'Aniene dalla Regione Lazio. Sommando i dati, si arriva a quasi 6 tonnellate in un arco temporale di quasi 18 mesi dall'inizio della sperimentazione. Significa che da quando è partito il progetto, queste dighe hanno intercettato mediamente 100 chilogrammi di rifiuti al giorno che, di conseguenza, non sono finiti in mare.

Un risultato incoraggiante che arriva all'indomani della Giornata Mondiale del mare 2021 e parallelamente alla realizzazione del progetto Fishing for Litter promosso dalla Regione Lazio e realizzato dal Comune di Fiumicino insieme ai pescatori. Questi, in collaborazione con il Corepla – il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il recupero e il riciclo degli

[159] (Conti, Gestione delle partecipazioni societarie di Roma Capitale, 2021)
[160] (Conti, www.cortedeiconti.it, 2021)

imballaggi in plastica – hanno trasformato le 25 tonnellate di plastica raccolta in tre anni in panchine ed altri arredi urbani. Sul fronte del tracciamento sono da sottolineare le attività di controllo avviate da Ama sui conferimenti nelle isole ecologiche di quartiere con le ultime modifiche regolamentari.

Dal 1° maggio 2021, infatti, i cittadini che vogliono smaltire rifiuti ingombranti o altro nei centri di raccolta devono fornire copia dell'ultimo bollettino Ta.Ri. e un documento personale. A tale sistema, e a supporto della raccolta differenziata, si potrebbe pensare di aggiungere quello dei sacchi in plastica riciclata con microchip. Uno strumento questo introdotto da un'azienda pugliese, che costituisce un esempio unico in tutta Europa. Appare evidente, infine, come a chiudere il ciclo delle *policy*, prima ancora che quello dei rifiuti, vi debbano essere quelle fiscali, della formazione e del lavoro ad alto tasso, o indice, *green*. Giovani e ambiente sono il futuro e gli strumenti digitali già a disposizione devono accrescerne le potenzialità in maniera sostenibile. L'azienda municipalizzata romana può rendersi pioniera di questa fase solo costruendosi una maggiore autonomia, nei fatti più che nella forma, rispetto al Comune di Roma.

Appendice

Intervista del 31/12/2020 ad M, dipendente operativo in pensione

Com'è arrivata Ama al primo parziale fallimento nel 2013 con la Servizi S.r.l?

<<Prima di tutto dobbiamo considerare un dato: prima di riaprire le selezioni nel 2008 Ama non assumeva nessuno da un decennio. Poi è arrivata la chiamata diretta per 60 dipendenti, tra i quali 23 autisti senza alcuna esperienza. Questo, oltre ad essere illegale come hanno dimostrato le sentenze, ha creato malcontento generale soprattutto internamente all'azienda. Gli spazzini sono rimasti tali e come autisti sono stati assunti persone senza esperienza con stipendio più alto. Qualcuno con questa operazione voleva pertanto farci credere di voler rendere più efficiente un'azienda in difficoltà abbassando sulla carta il debito. Ma di fatto lo stava solo spalmando su più anni. A quel punto, l'ex Presidente Fortini chiese e ottenne il licenziamento di tutti i nuovi assunti, compreso uno degli autisti che era il cognato dell'ex Amministratore Delegato Panzironi. Quindi vennero le sentenze ed il fallimento nel 2013, alla fine del mandato dell'ex Sindaco Alemanno, a cui seguì la chiusura della discarica di Malagrotta sotto l'amministrazione Marino. Cosa che, a mio parere, doveva avvenire molto prima.>>

Ecco, perché è stata chiusa Malagrotta?

<<Perché, Ignazio Marino voleva anticipare la sentenza della Corte di Giustizia europea e dare un segnale di svolta, forse trascurandone le conseguenze. Infatti, è proprio da quel giorno che i nostri rifiuti sono andati in giro per l'Italia e per l'Europa -Toscana, Emilia-Romagna e poi Germania - facendo lievitare a dismisura anche i costi più essenziali, come quelli di trasporto. Basti pensare che un normale camion per il trasporto dei rifiuti indifferenziati fa 1 km con 1 litro di gasolio. A questo vanno aggiunti costi di scarico e

smaltimento, più le sanzioni dell'Unione Europea che ne derivano. Nel frattempo, già nel 2005 era stato costruito un termovalorizzatore a basso impatto come a Parma o in Giappone, usato pochissimo dall'ex titolare della discarica.>>

Poi cos'è successo? Com'è cambiata la situazione?

<<La situazione in effetti è cambiata. In peggio. Tutti quelli, compreso me, che per anni hanno prestato servizio in maniera anche eccellente sono stati emarginati. Ci sono stati dirigenti allontanati dopo solo 4 settimane di servizio, che non sono stati sostituiti. Uno su tutti, il vecchio direttore operativo, che in 3 mesi è stato licenziato e richiamato più volte. Il caos totale.>>

E cosa ne è stato della nuova pianta organica?

<<Nulla di fatto, persino l'assessora Muraro venne scalzata dopo 8 mesi e poco tempo dall'insediamento della nuova giunta vi erano già dei posti vacanti senza licenziamenti. Quindi le figure in questione continuano a percepire stipendio pur non potendo svolgere quel ruolo, perché rimesso all'ufficio del personale. Attività del tutto illegale.>>

Ma ci saranno anche altri motivi per cui è sprofondata così una società di queste dimensioni?

<<Sì, l'appalto esterno per la raccolta porta a porta delle attività commerciali. Perché? Il cartone è un rifiuto prezioso, molto redditizio come la plastica. Cento quintali di carta valgono 250 euro. Purtroppo, la raccolta porta a porta è una di quelle attività che è stata più fallimentare di tutte. È stata affidata in parte ai presidenti di Municipio. Il problema è che

non è stata strutturato in maniera funzionale. Si pensi a quartieri molto popolosi di Roma, come ad esempio Tor Bella Monaca o Don Bosco, dove ho visto lanciare sacchetti dal balcone. In più eravamo sottorganico con un'età media che tutt'ora si aggira sui 50 anni. Questo vuol dire che rispetto ai 7800 dipendenti Ama ve ne sono ancora pochi in grado di assorbire tutti i servizi previsti. Si pensi alla zona 7a - attuale quinto municipio, da La Rustica a Centocelle- che ha 70 operai, di cui la metà non sono idonei a tutti i servizi come da griglia sanitaria. Alcuni operai possono spazzare, ma non sollevare pesi. Molti non possono stare dietro al camion 120, il cosiddetto squaletto, e chi guida non raccoglie. Il problema reale è pure che tutti gli operai prendono la stessa cifra. Una continua inefficienza. Non vi è rinnovamento operai, la prima vera selezione del personale sta avvenendo in questi mesi con i concorsi per spazzini dopo anni. La manutenzione dei mezzi è inesistente per veicoli sovraccaricati e quantitativi di immondizia fuori dalla portata di tutti.>>

La responsabilità, allora, è solo dell'azienda?

<<No, prima di tutto della politica e poi dei cittadini. Si guardi a chi butta rifiuti tossici e speciali, come i pannoloni usati. L'azienda in fase di smaltimento fa uso di un sistema radiometrico, necessario a testare i livelli delle radiazioni provenienti dai rifiuti prima di prelevarli. In caso di radioattività, si lascia lì il cassone del camion aspettando un altro mezzo di un'altra ditta che verifichi di nuovo la radioattività. Un servizio che costa circa 1000 euro a chiamata. Poi c' è la mancanza di senso civico: il 30% delle utenze evade la TaRi e il Comune di Roma non riscuote tutte le quote di chi invece paga. Nessun controllo incrociato, niente soldi.>>

Un vicolo cieco, quindi?

<< Per me no, se si legasse la TaRi all'utenza elettrica per verificare la presenza degli utenti. Tenga presente che tra i primi evasori figurano molti ospedali e Ministeri. Per loro il servizio continua, come dovrebbe continuare per tutti anche quando c'è sciopero. Poi, un piccolo ristorante paga in media 1000 euro al mese di servizio, anche durante il Covid. Io stesso faccio fatica a credere che avvengano cose del genere.>>

Ma esistono gli ispettori AMA per le sanzioni

<<Sì, peccato che le sanzioni vanno a finire nelle casse di Roma Capitale, proprio come la Tariffa sui Rifiuti. Tutti potevano fare multe, anche senza i requisiti previsti dalla legge. Fu fatto un corso di formazione ad hoc per acquisire anche queste competenze e molti passarono di livello per assolvere al ruolo dopo una causa durata anni, che costò parecchi denari all'azienda.>>

Dal 2018, AMA gestisce anche i servizi cimiteriali, che sono una parte molto cospicua delle entrate aziendali. Eppure, anche questo servizio è causa di un buco di bilancio di circa 18 milioni di euro ed è al centro di numerose polemiche. Parliamo ad esempio delle finte cremazioni.

<<Sì, quelle sono anche in mano alle pompe funebri, che però le gestiscono come sappiamo>>

Perché non funziona neanche questo servizio? E come potrebbe essere risolto questo problema?

<<Si dovrebbero banalmente rispettare le regole e ridurre al minimo gli spostamenti dei defunti. I cimiteri monumentali sono tali perché non si dovrebbe toccare nulla per rispetto e opportunità. Occorre incentivare le cremazioni -vere- per ottimizzare gli spazi, ridurre le liste d'attesa e quindi investire in quel settore. Costruire nuovi forni e ricentralizzare il servizio per strapparlo alle mafie. Per esempio, nella Provincia di Roma non esistono forni crematori, quindi un defunto deve essere trasportato per km in attesa della probabile cremazione con tutte le conseguenze del caso. Io stesso sono stato in visita al deposito cremazione ed è tutto si è visto anche nei vari servizi televisivi: casse di legno con cadaveri in decomposizione che perdono costantemente liquami. La cremazione è un servizio che Ama svolge, quando lo fa, a 600 euro cadauna. In tutta Roma e provincia se ne fanno solo 8 al giorno, molto di meno di quanto dichiarato. Com'è possibile? E la volontà dei defunti? Alcuni scelgono di farsi cremare e di far piantare un albero, o una pianta, sulla propria tomba. Io creerei dei parchi cittadini a tema con questi defunti.>>

Ma quindi la raccolta differenziata è fallita?

<<No, se non si affida questa attività a privati, tipo le cooperative del Mondo di Mezzo. Ci sono modelli virtuosi da seguire, come quello della Toscana. Poi prevederei cassonetti interrati con tessera sanitaria, sacchetti segnati con il numero di utenza, uno sconto sulla Ta.Ri. per chi differenzia bene, o uno sconto sulle tasse dovute dagli esercizi commerciali.>>

Lei pensa che la costituzione in Società per Azioni sia stata deleteria?

<<È stata fatta per privatizzarla e quindi venderla, cosa che non è avvenuta.>>

Intervista doppia del 26/12/2020 a due ex dirigenti

Cos'è successo ad AMA S.p.A.?

F. << Gli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti sono ormai inesistenti, quindi i costi sono aumentati vertiginosamente per tutte le attività connesse con il ciclo dei rifiuti>>

A. << È mancata l'economia gestionale, perché se si schiudono gli impianti o per esempio non si pagano i trasportatori, blocchi i processi e i rifiuti rimangono per strada come succede ormai spesso>>

F. << Poi c'è stata l'imposizione ideologica del Porta a Porta, una scelta che assieme alle altre ha reso fragile l'azienda. Questa si è quindi trovata a dover gestire con mezzi modesti una continua emergenza. Dopodiché, la presenza di galantuomini che hanno anche fino a 13 processi penali a carico e la massiccia attenzione dei media, nonché della magistratura ti portano inevitabilmente a lavorare male.>>

A. << Il fallimento, poi, è finito in questo modo: in passato bene o male c'era un vertice, un gruppo dirigente, una squadra che andavi avanti. C'erano idee e direzione. Invece oggi succede che il sottoscritto si ritrova una denuncia per via della storia delle spazzatrici, per la quale c'è un procedimento in corso della Corte dei conti, e per la quale sono costretto a pagarmi un avvocato da solo. Come vedi è mancata la fiducia>>

F. << È stato messo in piedi un sistema fatto di scelte irresponsabili ed inefficienti. Roma era divisa in "mattonelle" e per la semplice raccolta dei rifiuti, io stesso mi trovavo a dover gestire un autista e quattro operai per lo spazzamento. Nel PAP, io avevo trenta operai un autista e dei mezzi già malandati che dovevano andare in giro per tutta la città raccogliendo 5 metri cubi alla volta per poi andarli a scaricare. Era come decidere di invadere l'Unione Sovietica con le scarpe di cartone>>

E della differenziata cosa ne è stato? Dovrebbe essere un'attività remunerativa per l'azienda

<<Fino a qualche anno fa sono stato a capo del servizio di raccolta differenziata e facevo raccogliere 520 tonnellate al giorno di carta, cartone, plastica e così via. Oggi siamo di fronte a cifre ancora più alte con gli stessi mezzi e allora si trattavano prevalentemente le utenze non domestiche: alberghi, centri commerciali, mercati rionali. Quando si riempiono le discariche in volume e non a peso è chiaro che a lievitare sono soprattutto i costi, più che i prezzi e quindi la remunerazione. Ecco come l'obiettivo dell'80% della differenziata è diventato irraggiungibile. Solo in alcuni piccoli centri del Nord Italia hanno raggiunto questo traguardo, ma già circa dieci anni fa il Comune di Alessandria stava dichiarando fallimento anche a causa della mala gestione del servizio PAP ed è tornato a mettere i cassonetti e campane. Per tali Comuni, che gestivano direttamente la raccolta, la difficoltà è stata maggiore. Allora il problema, lo ripeto, è ideologico: qualcuno si è messo in testa di fare le crociate e controllare così ogni singola utenza. A Roma.>>

F. <<Il risultato di tutte queste scelte è, senza farla troppo lunga, evidente. Basta farsi una passeggiata in città. In tutti i miei 40 anni di servizio all'AMA non avevo mai visto le strade di Roma nelle condizioni in cui versano oggi dal punto di vista igienico e del decoro. Dico sempre che, se avessi saputo prima che i romani fossero stati in grado di sopportare tutto questo pagando la Ta.Ri. più alta d'Italia per avere un servizio inesistente, e quindi ritrovarsi tonnellate di spazzatura sotto casa, chissà i soldi che avremmo potuto far risparmiare all'azienda. Non avremmo comprato camion, né altro e non avremmo lavorato evitando anche tutti i procedimenti giudiziari. Ma io sono di parte.>>

A proposito di parti, quali sono le responsabilità politiche di questa deriva generalizzata?

F. << La questione secondo me è tanto drammatica, quanto semplice: le cose non si sistemano da sole o con soldi pubblici a pioggia. Uno dei fattori dirimenti da cui partire è il livello di efficienza nella manutenzione dei veicoli aziendali, che purtroppo, e glielo dice un ex meccanico, non si aggiusta di sicuro con le idee politiche. A prescindere dal colore, si è pensato e si pensa di affrontare questa criticità riempiendo l'amministrazione e la municipalizzata di soldi. Non funziona. Ci sono dei passaggi eminentemente tecnico-manageriali che non possono sopravvivere ad un organigramma così parcellizzato come lo è quello di AMA. È come invadere di nuovo l'Unione Sovietica senza avere i carri armati: arriva l'inverno e si ritrova con i soldati, stanchi, decimati e con le scarpe di cartone. Ci sono appunto dei dettagli da considerare al di là delle idee politiche, come la sicurezza. Non molto tempo fa sono morti tre operai di Covid e ancora prima ne è morto un altro a causa di un colpo di sonno sopravvenuto mentre era alla guida di un camion all'interno dell'impianto di Rocca Cencia. La lista sarebbe lunga, ma preferisco limitarmi a dire che ci sono due strade per risollevare l'azienda. Una è quella della chiusura, l'altra è quella fatta di scelte che incidono sulla realtà e quindi sulle prestazioni, quelle dei mezzi su tutte.>>

Ma ci sarà anche qualcos'altro che non funziona, come per esempio i servizi cimiteriali. Quanto ha inciso anche l'affidamento di questo servizio all'azienda?

A. <<Niente, perché sono due cose parallele che non si incrociano>>

F. <<Quello che conta sono i mezzi. Quando si mettono in moto i camion devono partire, il resto sono chiacchiere che sicuramente non raccolgono i rifiuti. Tanto meno con una discarica chiusa. Qui occorre forse vendere sul serio e costituire una nuova società privata, che non ha bisogno delle pastoie dei rapporti sindacali anche per far riparare un motore. Io ancora attendo la convocazione ad un processo che non c'è mai stato per un dipendente che, per sabotare un motore si è rotto un piede. Lo stesso si è poi rivolto ad un sindacato, che ha archiviato la questione. Le racconto un altro fatto: un giorno convocai con un mio collega alcuni operai neoassunti per le presentazioni e per una riunione operativa sul lavoro da svolgere. Passai la parola quindi ai nuovi dipendenti chiedendo se avessero qualcosa da chiedere o dire. Si fece avanti una donna lamentandosi del fatto che l'AMA non passava mai

sotto casa sua a raccogliere i rifiuti. Ecco cos'è diventata l'azienda, uno spaccato delle periferie romane, nella quale, prima di fare qualsiasi scelta è necessario fare una fotografia dell'azienda, una del territorio oggetto dei servizi, decidere in che modalità fornire questi servizi, il livello di questi senza pensare di essere a Zurigo e rispondere di conseguenza. Assumere altri spazzini, purtroppo, non serve.>>

A. <<Quando entrai nell'AMA l'età media era 52 anni, perché molte persone entravano in azienda per arrivare alla pensione con un posto di lavoro fisso pubblico e molte di queste lo facevano e lo fanno in età avanzata. In pratica un grande taxi nel quale chi è rimasto svolge spesso la sua mansione in maniera svogliata, perché magari fa lo spazzino ed è laureato. Ecco perché le ultime modeste selezioni di personale assumono più il carattere di operazioni di facciata, visto che, se parliamo ad esempio dell'ultima per 100 operatori ecologici, ci accorgiamo che le l'AMA è divisa in 50 Zone sui diversi Municipi di Roma e quindi per ogni Zona abbiamo due spazzini. Le faccio un altro esempio per farle capire quanto incidono negativamente queste decisioni sull'azienda e sulla città. Ex VIII Municipio, attualmente VI: uno dei più grandi e popolosi di Roma: noi come AMA avevamo due sedi operative lì, una a Torre Spaccata ed una a Tor Bella Monaca. A gestirle avevamo un responsabile di Municipio di sesto livello, quindi non un quadro o un dirigente, due capi zona di quinto livello, vale a dire capi operai, e 180 operai con l'intero territorio sotto il sistema dei cassonetti su strada. Eppure, erano elementi sufficienti a svolgere un servizio dignitoso. Oggi lì ci sono quattro Zone, pertanto le sedi sono raddoppiate e insieme a loro i costi di affitto e gestione delle sedi, più tutte le spese per la logistica, i mezzi e il personale che attualmente da quelle parti conta le 680 unità. Il servizio? Peggiorato nettamente e pensi che l'attuale Assessore ai Rifiuti del Comune di Roma, Katia Ziantoni, lo era in quel Municipio fino a poco tempo fa.>>

F. <<Per anni il cavallo di battaglia di molte amministrazioni è stato quello di decentrare l'Ama sui 15 Municipi di Roma. Bene, questo significa avere almeno 15 officine mezzi, altrettanti depositi e almeno una trentina di tecnici. Ma il punto è dove farle queste cose. Non si è voluta più la discarica e nessuno vuole un deposito AMA sotto casa.>>

A. <<Le faccio ancora un altro esempio, che dovrebbe chiarire tutto: a Colli Aniene sostituimmo i cassonetti in strada con i bidoncini del Porta a Porta a fine anni Novanta. Scelta infelice in partenza, perché per farlo erano necessarie ampie aree maiolicate al piano terra con un allaccio acqua a disposizione. Quei palazzi vennero costruiti 30 anni prima ed erano sprovvisti di tutto questo, quindi si passò da un sistema di raccolta 7/7 giorni e h24, alla differenziata a giorni per condomini di centinaia di persone a stabile. In pratica se, com'è successo più volte, l'AMA non fosse passata a raccogliere, gli utenti si sarebbero dovuti tenere i rifiuti dentro casa. Si immagini lei con l'organico, soprattutto d'estate, cosa vuol dire. Qual è la logica? Non c'è, si spingono i cittadini a conferire altrove o in maniera scorretta, nei bidoni della carta, o della plastica o per terra. In questo modo non si possono multare i trasgressori, ergo cresce il volume dei rifiuti, cresce la Ta.Ri. e peggiora il servizio. Oggi in quel quartiere paradossalmente si è ritornati al vecchio sistema, vale a dire ai cassonetti, ma la situazione è migliorata di poco. Tra l'altro, in tutta la città, si è proceduto alla sostituzione dei cassonetti, campane per il vetro comprese. Citando solo queste, la qualità dei pezzi è peggiorata: basti pensare che in passato non si potevano aprire le campane oggi basta poco per danneggiarle e aprirle buttandovi dentro di tutto.>>

F. <<Io dico di più. Quello che ha detto poc'anzi A., vale per tutti i tipi di cassonetti. Ne consegue che la qualità della raccolta differenziata con l'attuale sistema è mediamente migliore di quella del Porta a Porta e infatti anni addietro era ancora maggiore. Qui torniamo ancora sul punto: conferiamo i rifiuti in maniera errata, mischiando le cinque frazioni, l'efficienza cala, i cittadini sono comprensibilmente fuori controllo e l'azienda viene travolta da costi inconsapevoli. Il Comune di Roma scarica le responsabilità sull'AMA mentre trattiene nelle sue casse buona parte della Ta.Ri. e la Corte dei conti chiama noi dirigenti o ex. Un incubo, mi creda. Oggi se mi incontrasse per strada e mi chiedesse cosa faccio o ho fatto nella vita, io direi di aver fatto altro. Eppure, prima di tutto ciò, sono stato

amministratore di altre due società pubbliche assumendo a tempo indeterminato tutti i dipendenti precari e mantenendo i bilanci in attivo. In pratica, chi si prende le responsabilità facendo bene viene isolato e trattato come un ostacolo. Questo avviene per quasi tutta l'amministrazione comunale ed è preoccupante, perché chiunque si trovi ad affrontare la sfida di condurre ad esempio una partecipata come AMA di trova di fronte ad una sfida molto più grande di ciò che già è.>>

A. << Per risolvere qualcosa, come ho detto all'Amministratore unico Zaghis prima di andarmene, ci sono due possibilità: in primo luogo se, con le dovute disponibilità, si dovrebbero comprare i compattatori a quattro assi, quelli che per capirci si fanno a Pontedera, che sono gli unici in grado di sopportare la mole di rifiuti che si raccolgono normalmente per le strade di Roma, in particolar modo in termini di volume come dicevo. Poi partendo dalle consolari come l'Appia, l'Aurelia e così via bisogna arretrare le trincee ed impedire ciò che succede quotidianamente, ovvero che molti pendolari e residenti fuori Roma vengano a gettare rifiuti nei cassonetti della città. Solo in questo modo si taglia drasticamente la quantità dei rifiuti raccolti aumentandone anche la qualità e mantenendo invariati i costi. Fin quando non si comprenderà che la raccolta differenziata è produttiva e redditizia solo se fatta in quantità sostenibili e con scarti di qualità, difficilmente si libererà una città come Roma dalla morsa dei rifiuti.>>

Figura 10 Da in alto a sinistra: rifiuti a Don Bosco, giugno 2021; Colosseo, agosto 2018; Capannelle, maggio 2021; Prati, aprile 2021; San Pietro, maggio 2021

Bibliografia

ACos. (2021, marzo 23). *www.agenzia.roma.it.* Tratto da www.agenzia.roma.it: https://www.agenzia.roma.it/it-schede-903-report_sulle_segnalazioni_di_igiene_urbana_i_quadrimestre_2021

Altalex. (2014, ottobre). *www.altalex.com*. Tratto da www.altalex.com: https://www.altalex.com/documents/news/2014/10/15/corte-ue-condanna-italia-su-malagrotta-e-altre-6-discariche-lazio

AMA. (2021, maggio). *https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3723-bilancio.html*. Tratto da https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3723-bilancio.html: https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3723-bilancio.html

Ama. (2021). *Relazione sul governo societario accompagnatoria ai bilanci 2017,2018 e 2019.* Roma: Ama.

Ama. (2021, gennaio). *www.amaroma.it/media/news/educazione ambientale*. Tratto da www.amaroma.it: https://amaroma.it/media/news/4488-educazione-ambientale-nel-2019-ama-ha-coinvolto-35-000-studenti.html

AMA. (2021, maggio). *www.amaroma.it/public/files/normativa/blianci.* Tratto da www.amaroma.it: https://www.amaroma.it/public/files/normativa/bilanci/All-h-Relazione-sul-governo-societario-2017-2018-2019-gennaio-2021-_signed.pdf

Ama. (2021, giugno). *www.amaroma.it/società-trasparente*. Tratto da www.amaroma.it: https://www.amaroma.it/societa-trasparente/reclutamento-del-personale/3466-bandi-di-concorso.html

Ambientale, I. S. (2019). *https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/*. Tratto da www.catasto-rifiuti.isprambiente.it: https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=detComune&aa=2019&regid=12058091&nomereg=Lazio&regidb=12&providb=058&nomeprov=Roma&nomecom=ROMA&p=6

ANSA, R. (2018, aprile 5). Parentopoli AMA, condannato Panzironi. *ANSA*.

Camera. (2020, febbraio 14). *www.camera.it*. Tratto da https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105323.pdf?_1567136650798

Carlo Sgandurra, A. (2021). *L'amministrazione dei rifiuti a Roma.* Roma: ACOS.

Cipolla, R. (2021, gennaio). *https://www.greenme.it/informarsi/ambiente/scienziati-quattro-passi-terra-biodiversita/.* Tratto da www.greenme.it: https://www.greenme.it/informarsi/ambiente/scienziati-quattro-passi-terra-biodiversita/

CNEL. (2021, marzo 29). *www.cnel.it.* Tratto da www.cnel.it: https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/1633/MARTED204-30-MARZO-PRESENTAZIONE-DELLA-RELAZIONE-DEL-CNEL-SULLA-QUALIT192-DEI-SERVIZI-PUBBLICI

Conti, C. d. (2021). *Gestione delle partecipazioni societarie di Roma Capitale.* Roma: Corte dei Conti.

Conti, C. d. (2021, giugno 3). *www.cortedeiconti.it.* Tratto da www.cortedeiconti.it: https://www.corteconti.it/Download?id=c06231d9-a421-404a-824e-0bda6d1e214e

D'Albergo, L. (2021, aprile 11). Il conto salato dell'export dei rifiuti. *La Repubblica*.

diritto, F. (2020, ottobre 06). *Filo diritto*. Tratto da www.filodiritto.com: https://www.filodiritto.com/rifiuti-vigore-le-prime-norme-di-attuazione-del-pacchetto-di-direttive-ue-sulleconomia-circolare

earth, O. (2010). *https://www.one-earth.it/.* Tratto da https://www.one-earth.it/: https://www.one-earth.it/

Europea, U. (2020). *eur-lex.europa.eu*. Tratto da eur-lex.europa.eu.it: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=EN

Fittipaldi, E. (2019, aprile 18). Virginia Raggi: «Roma è fuori controllo». Ecco gli audio finiti in procura nell'inchiesta su Ama. *L'Espresso*.

Istat. (2021). *https://www.istat.it/it/archivio/raccolta+differenziata*. Tratto da www.istat.it: https://www.istat.it/it/archivio/raccolta+differenziata

italiana, R. (2020). *www.gazzettaufficiale.it*. Tratto da www.gazzettaufficiale.it/eli: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/09/11/226/sg/pdf

Lazio, R. (2020). *Statistica Lazio.* Tratto da www.regione.lazio.it/statistica: http://www.regione.lazio.it/statistica/sites/default/files/news/files/Mappa%20infrazioni%20aggiornata%20al%2030%20novembre%202020.pdf

Lazio, R. (2021). *http://www.regione.lazio.it/binary/rl_rifiuti/tbl_contenuti/RIF_DGR_4_2020_Piano_Rifiuti.pdf.* Tratto da www.regione.lazio.it/rifiuti: http://www.regione.lazio.it/binary/rl_rifiuti/tbl_contenuti/RIF_DGR_4_2020_Piano_Rifiuti.pdf

Lazio, R. (2021). *https://www.regione.lazio.it/rl_rifiuti*. Tratto da www.regione.lazio.it: https://www.regione.lazio.it/rl_rifiuti/?vw=contenutiDettaglio&cat=1&id=112

Legambiente. (2020). *http://www.ricicloni.it/assets/files/5e/2e/comuni-ricicloni-2020.pdf.* Tratto da www.legambiente.it: http://www.ricicloni.it/assets/files/5e/2e/comuni-ricicloni-2020.pdf

Legambiente. (2020). *www.ricicloni.it.* Tratto da www.ricicloni.it: http://www.ricicloni.it/assets/files/5e/2e/comuni-ricicloni-2020.pdf

Marco Bonsanto, C. D. (2018, giugno). *https://www.crif.it/media/3191/rifiuti-tributo-o-tariffa.pdf.* Tratto da www.crif.it: https://www.crif.it/media/3191/rifiuti-tributo-o-tariffa.pdf

Margherita Bettini Prosperi, I. B. (2003). *http://archivi.beniculturali.it/dga/uploads/documents/Strumenti/Strumenti_CLVII.pdf.* Tratto da www.archivi.beniculturali.it: http://archivi.beniculturali.it/dga/uploads/documents/Strumenti/Strumenti_CLVII.pdf

Mattarella, B. G. (2018). La tendenza espansiva. In B. G. Mattarella, *Lezioni di diritto amministrativo* (p. 265). Torino: G. Giappichelli.

Mercer. (2020). *https://mobilityexchange.mercer.com/insights/quality-of-living-rankings.* Tratto da www.mercer.com: https://mobilityexchange.mercer.com/insights/quality-of-living-rankings

Mimambiente. (2010). *https://www.minambiente.it/sites/default/files/dlgs_03_12_2010_205.pdf*. Tratto da www.mimambiente.it: https://www.minambiente.it/sites/default/files/dlgs_03_12_2010_205.pdf

Mussari, R. (2017). Il management. In R. Mussari, *Economia delle amministrazioni pubbliche* (p. 362). Milano: McGraw-Hill Education (Italy), S.r.l.

Normattiva. (2021). *https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-03;152*. Tratto da www.normattiva.it: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-03;152

prova. (s.d.).

Prova. (s.d.).

Report, R. (2020, dicembre 7). *www.rai.it/programmi/report.* Tratto da www.rai.it/programmi/report: https://www.rai.it/programmi/report/inchieste/Fuochi-fatui-41fea869-3a55-4bbc-93f8-a69f9807b6cb.html

Repubblica italiana, g. u. (2006). *www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/materiaAmbientale*. Tratto da www.gazzettaufficiale.it: https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/materiaAmbientale

Ricorso Roma Capitale contro Regione Lazio, N. 06274/2021 (TAR Lazio maggio 27, 2021).

Rigon, L. (2005). Dallo smaltimento alla gestione integrata dei rifiuti. La svolta del decreto Ronchi (1997). In L. Rigon, *I venti dell'Ama di Roma 1985-2005* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). I primi passi dell'azienda. In L. Rigon, *venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005; Da azienda municipale per la nettezza urbana a impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 285). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). I primi passi dell'azienda. In *venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005; Da azienda municipale per la nettezza urbana a impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 285). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). I primi passi dell'azienda; riorganizzare la raccolta. In L. Rigon, *venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005; Da azienda municipale per la nettezza urbana a impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 285). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Il nuovo assetto nella gestione commissariale . In L. Rigon, *I venti dell'Ama di Roma 1985-2005, da azienda municipale per la nettezza urbana ad impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 286). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Il nuovo statuto aziendale (1997) e la nuova fisionomia dell'AMA. In L. RIgon, *I venti anni dell'AMA di Roma 1985-2005* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). La trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni. In L. Rigona, *I venti anni dell'AMA di Roma 1985-2005* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Le basi di una vera crescita tecnica e imprenditoriale . In L. Rigon, *I venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005, da azienda municipale per la nettezza urbana a impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Operatività e nuova progettualità. In L. Rigon, *I venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005, da azienda municipale per la nettezza urbana a impresa per la tutela dell'ambiente* (p. 286). Milano: Franco Angeli.

RIgon, L. (2005). Tra deficit di bilancio e obiettivi del decreto Ronchi, la gestione aziendale verso la nuova trasformazione (1997-1999). In L. RIgon, *I venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Tra sviluppo impiantistico ed espansione sui mercati (2001-2004). In L. Rigon, *I venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005* (p. 287). Milano: Franco Angeli.

Rigon, L. (2005). Verso una nuova politica di gestione del rifiuto: la nascita dell'AMA e le 4R. In L. Rigon, *I 20 anni dell'AMA di Roma 1985-2005, da azienda municipale per la nettezza urbana a imoresa per la tutela dell'ambiente* (p. 286). Milano: Franco Angeli.

Roma, A. (2021). *www.amaroma.it/società-trasparente*. Tratto da www.amaroma.it: https://www.amaroma.it/societa-trasparente/disposizioni-generali/4007-articolazione-uffici.html

Roma, C. d. (1948). *https://www.comune.roma.it/DeliberazioniAttiWeb/.* Tratto da www.comune.roma.it: https://www.comune.roma.it/DeliberazioniAttiWeb/

romani, I. N. (s.d.). *Roma nel Novecento.* Tratto da http://www.studiromani.it/l-archivio.html: http://www.studiromani.it/l-archivio.html

sentenza 15/10/2014 n° C-323/13, sentenza 15/10/2014 n° C-323/13 (Corte di Giustizia Europea ottobre 15, 2014).

Sentenza n. 3265 , 3625 (Corte di Cassazione febbraio 5, 2019).

UE. (2019). *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904.* Tratto da www.eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904

UE. (2020). *eur-lex.europa.eu*. Tratto da www.eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0852

www.amaroma.it. (2020). Tratto da https://www.amaroma.it/azienda/58-ama-s-p-a.html

www.amaroma.it. (2021, maggio). Tratto da https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3723-bilancio.html: https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3723-bilancio.html

www.comunediroma.it. (2019). Tratto da https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/CdS_AMA_2019_2021__All._00_Articolato.pdf

www.gazzettaufficiale.it. (2005). Tratto da https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-10-08&atto.codiceRedazionale=005G0232