
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **5**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO
DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI
E AGROALIMENTARI**

(istituita con legge 10 maggio 2023, n. 53)

(composta dai deputati: *Morrone, Presidente, Auriemma, Battistoni, Borrelli, Vicepresidente, Cangianno, Vicepresidente, Dara, Gadda, Giuliano, Iaia, Segretario, Lampis, Longi, Manes, Marino, Pisano, Rubano, Sarracino, Silvestri, Simiani, Segretario*, e dai senatori: *Bizzotto, Borghese, Cucchi, De Carlo, De Priamo, Dreosto, Farolfi, Fina, Fregolent, Guidolin, Irto, Lorefice, Mennuni, Paroli, Petrucci, Potenti, Rando, Spagnolli*)

I RIFIUTI DI ROMA CAPITALE E IL SITO DI MALAGROTTA

(Relatori: **sen. DE PRIAMO, on. SIMIANI**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 dicembre 2024

*Comunicata alle Presidenze il 18 dicembre 2024
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53*

PAGINA BIANCA

I rifiuti di Roma Capitale e il sito di Malagrotta

Sommario.....	1
<i>Introduzione</i>	3
1. Breve storia della gestione dei rifiuti di Malagrotta.....	7
1.1. La discarica di Malagrotta: dalla nascita alla chiusura (1973-2013).....	7
1.2. Dalla chiusura della discarica ad oggi (2014-2024).....	10
2. Conclusioni emerse dalle precedenti Legislature (XVI e XVII).....	25
3. Contenzioso comunitario e contenimento del rischio d'infrazione.....	34
3.1. Quadro generale sul contenzioso comunitario con focus sui rifiuti di Roma.....	34
3.2. La discarica di Malagrotta: pre-contenzioso.....	36
3.3. Rapporti con le amministrazioni coinvolte.....	45
4. Investimenti destinati alla procedura comunitaria di Malagrotta.....	51
4.1. Risorse finanziarie sul sito di Malagrotta.....	51
4.2. Valutazioni tecniche preliminari all'adeguamento della discarica.....	53
5. Controlli degli impianti gestiti dalla E. Giovi presso l'area di Malagrotta.....	56
5.1. Impianti: TMB-M1 e TMB-M2.....	56
5.2. Impianto di percolato dedicato alla discarica di Malagrotta.....	74
6. La gestione dei rifiuti del Comune di Roma Capitale.....	92
6.1. Analisi dei dati di produzione e raccolta differenziata.....	92
6.2. Analisi dei flussi di rifiuti organici da raccolta differenziata e dei rifiuti indifferenziati.....	113
6.3. Dotazione impiantistica di trattamento dei rifiuti attualmente a servizio della Capitale.....	116
6.4. Destinazione dei rifiuti e dei residui di trattamento.....	121
7. Fase emergenziale post-incendio TMB-M1 e TMB-M2.....	133
7.1. Risultanze sulla questione incendi dalle precedenti legislature.....	134
7.2. Evento incendiario che ha interessato il TMB1 del 24.12.2023.....	139
7.3. Attività post incendio.....	141
7.4. Monitoraggio post incendio.....	147
8. I costi di gestione dei rifiuti urbani.....	152
8.1. Analisi dei costi pro capite del servizio di igiene urbana.....	153
8.2. Indici di efficienza e di efficacia: costi totali, costi unitari e risultati.....	167

9. Questioni economiche finanziarie: AMA&Roma Capitale.....	170
9.1. Azienda AMA SpA.....	170
9.2. Quadro sintetico del servizio di Igiene urbana a Roma.....	175
9.3. Piano di chiusura del ciclo dei rifiuti a Roma (PGR-RC): l'impiantistica AMA.....	179
9.4. Dati economici.....	193
9.5. Contratto di Servizio: dati a consuntivo.....	211
10. La tariffa rifiuti nel territorio di Roma Capitale.....	219
11. Tempi e modi del trasferimento delle competenze dalla Regione a Roma Capitale.....	238
12. Questioni giudiziarie.....	245
12.1. Indagini dell'Autorità Giudiziaria.....	245
12.2. La continuità degli accertamenti tecnici tra l'amministrativo e il penale.....	256
12.3. Cenni sulle vicende penali ancora pendenti sul sito di Malagrotta.....	268
13. Il termovalorizzatore di Santa Palomba e le relative controversie.....	294
13.1. Realizzazione del termovalorizzatore e le contrastanti sollecitazioni dei cittadini.....	295
13.2. Indagini della Procura sull'acquisto del terreno destinato al termovalorizzatore.....	309
13.3. Legittimità del termovalorizzatore: Sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV n. 1349/2024.....	316
14. La vicenda di Mezzocammino.....	318
14.1. Contestualizzazione normativa e territoriale del fenomeno incendiario.....	318
14.2. Criticità ambientali di Roma connesse al fenomeno degli incendi.....	322
14.3. Evento incendiario nella zona di Mezzocammino in Largo Benito Jacovitti n.22.....	325
15. La <i>querelle</i> dei "benefit ambientali".....	338
16. Prospettive future: impiantistica.....	346
16.1. Flussi previsionali successivi al piano di gestione dei rifiuti 2019-2025.....	346
16.2. Capacità impiantistica per lo smaltimento in discarica nella Regione Lazio.....	353
16.3. Frazione organica: progetto del biodigestore.....	354
16.4. AMA: proiezioni di sviluppo ed impegni aziendali.....	364
17. Conclusioni.....	375
Appendice.....	403
Allegato 1: Attività conoscitive della Commissione sopralluoghi e audizioni.....	403
Allegato 2: Relazione tecnico estimativa del compendio immobiliare sito in loc. Santa Palomba.....	406

Introduzione

La situazione riguardante il ciclo dei rifiuti e la definitiva destinazione di essi, sia di quelli prodotti nella Regione Lazio che entro Roma Capitale, va affrontata in una ottica di analitica e schematica separazione delle problematiche. Esse infatti nella loro complessità, stante le implicazioni di *itinerari* politico-amministrativi e procedimenti giudiziari, storici e più recenti, hanno portato la Commissione ad affrontare in modo autonomo le differenti problematiche al fine di evidenziare e far emergere le criticità particolari, anche allo scopo di addivenire alla formulazione di concrete proposte di modifica del quadro normativo vigente. In altri termini, il presente lavoro di studio e di successiva sintesi dei diversi temi affrontati mira a focalizzare le cause più profonde che ormai da decenni connotano il ciclo dei rifiuti di Roma e non da ultimo ad inquadrare le gravissime evidenze ambientali che derivano da una disarmonica gestione del sito territoriale noto come Malagrotta, per tentare di offrire un contributo fattivo al superamento dell'*impasse* che ormai connota il sito incluso nel territorio della città di Roma.

Per ragioni di sistematica si è posto, quale base di partenza del presente lavoro, il quadro delle conclusioni anche tecniche desunte dalle relazioni della XVIII legislatura, ma si è anche ritenuto di dover effettuare una rinnovata disamina delle differenti tematiche con una organizzazione distinta per specificità degli oggetti. In tal modo sarà trattata approfonditamente la problematica del sito di Malagrotta rispetto al più ampio e per taluni aspetti frastagliato, variegato tema inerente il ciclo dei rifiuti dell'intera Regione Lazio. Nel primo caso infatti appare evidente che la chiusura della discarica, intervenuta fin dal 2013, e la sopravvenuta inservibilità dei principali impianti di trattamento intermedio TMB 1 e TMB2, almeno fino al 2024, a seguito di episodi incendiari al vaglio della magistratura competente, abbiano prodotto effetti immanenti e diretti sull'intero ciclo ambientale della città di Roma, con implicazioni di grave negatività, avuto riguardo sia alle tematiche strettamente preventive, connesse all'aggravamento dei danni da disfunzionale gestione del conferimento dei rifiuti sia alle ricadute di rilevante e persistente danno al territorio.

Non da ultimo, sarà dedicata una specifica attenzione alla problematica dei costi pubblici di ricaduta sulla collettività dei cittadini e quindi sulle risorse destinate a far fronte alla gestione di un ciclo che, per taluni aspetti, si presenta ad oggi programmato con l'impiego di strutture amministrative ed impiantistiche non adeguate agli obiettivi, se non addirittura carenti o non realizzabili nella tempistica scandita dalle misure economiche dispositive delle risorse finanziarie in concreto impiegate per far fronte all'emergenza. Tanto sarà analizzato avuto riguardo a quelli fino ad oggi sono stati i risultati ottenuti e *de futuro* ragionevolmente conseguibili. Ciò anche avendo ben chiaro gli insuperabili temi della gerarchia dei rifiuti, della sostenibilità ambientale e della prossimità, valori di chiara matrice comunitaria e come tali inderogabili per il Legislatore interno. E non da ultimo non dovrà essere trascurato l'approccio *realistico* della complessità della tematica, che tuttavia ha ricadute sui temi della salute, del benessere e della vivibilità degli individui.

Come riferisce il Prefetto di Roma dr. Lamberto Giannini nella seduta di Commissione n. 14 del 18 gennaio 2024 sulle tematiche di interesse, la strategica connessione tra il flusso dei rifiuti e la salubrità dei cittadini è stata oggetto di una serie di provvedimenti giudiziari, dal sequestro ai commissariamenti, all'amministrazione giudiziaria, che si sono articolati nel corso del tempo, fino al dicembre 2023. Com'è noto, la discarica di Malagrotta insiste in un contesto territoriale del Comune di Roma, ricompreso entro un'area di 226 ettari di superficie, nella quale si rintracciano

una discarica e due impianti di trattamento meccanico biologico (TMB), in pregresso nella disponibilità della società E. Giovi S.r.l.. Nel 2013 la discarica di Malagrotta in Roma cessò l'attività di ricezione e abbancamento dei rifiuti e dalla stessa data è stata avviata, sempre a cura della società Giovi, la fase post operativa che è stata poi da ultimo autorizzata nel 2018, il 3 dicembre 2018, con determinazione della Regione Lazio che ha approvato il progetto di modifica sostanziale per la copertura della discarica. Avviato un primo progetto nel 2008, nel 2018 se ne elaborò uno nuovo. Il 2018 è definito dal Prefetto di Roma *un anno importante*: si registrò un'attività giudiziaria intensa, poiché il Comando per la tutela ambientale dei Carabinieri eseguì un'ordinanza del GIP di Roma che sequestrò l'azienda E. Giovi S.r.l. e le quote societarie della medesima società. Dalla data del sequestro la Giovi è retta da un amministratore giudiziario, nominato dal Sig. Gip di Roma, il dottor Luigi Palumbo, che gestisce il complesso aziendale attuando la normativa speciale in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché incidentalmente quelle civilistiche ed amministrative in materia di tutela dei diritti dei terzi. L'amministrazione giudiziaria ha incaricato la società Technital S.p.A. di eseguire le attività necessarie e propedeutiche alla messa in sicurezza della discarica, sempre seguendo i tempi della determinazione. Quindi, c'è un procedimento penale, vi è un sequestro a cui segue poi un provvedimento di amministrazione giudiziaria.

Il Prefetto aggiungeva ancora che *“le attività di gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria condotte dalla E. Giovi spa sono complesse e articolate e hanno controlli e verifiche quotidiane per il buon andamento. Faccio alcuni esempi, non esaustivi: il controllo quotidiano per due volte al giorno dell'efficientamento dei pozzi di estrazione e raccolta del percolato e delle postazioni di deposito temporaneo, il monitoraggio giornaliero a livello qualitativo con strumentazione da campo per garantire alle due centrali di recapito del biogas una maggiore efficienza dei motori per la produzione di energia elettrica, il controllo quotidiano dei pozzi per la messa in sicurezza di emergenza, il controllo generale e la manutenzione della morfologia della discarica – come livellamento di pendenze di gradoni, taglio di erba essendo in campagna, ed altro – lavori edili e meccanici per riparare attrezzature – per riparare anche la rete idrica, perché è particolarmente importante il corretto funzionamento della rete per le acque industriali – e i lavori di tipo digitale.*

In questa fase l'amministrazione giudiziaria della società Giovi ha rappresentato ai vari enti competenti, sempre in maniera formale, di avere problemi finanziari per procedere con la dovuta sollecitudine alla messa in sicurezza del sito di Malagrotta. Quindi, è stato individuato quale soggetto attuatore degli interventi di messa in sicurezza il commissario unico, generale di brigata dell'Arma dei carabinieri Giuseppe Vadalà. Sulla Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2022 è stata pubblicata la delibera del Consiglio dei ministri che attribuisce al commissario unico il compito di gestire tutta la fase “post mortem” della discarica e realizzare tutti gli interventi necessari ad adeguare alla vigente normativa la discarica di Malagrotta. Il 15 giugno 2022 si consumò “il primo episodio della centrale di Malagrotta. Sempre nell'area dell'ex mega discarica di Malagrotta con l'incendio del TMB2, si ebbero significative difficoltà per il trattamento dei rifiuti della Capitale, posto che prima dell'incendio in questo TMB 2 in esso recapitavano circa 440 mila tonnellate annue di rifiuti. Peraltro già dall'11 dicembre 2018 era stato distrutto da un incendio il TMB Salario e, a marzo 2019, il TMB di Rocca Cencia. Nel mese di luglio 2022, la Prefettura di Roma nell'ambito delle funzioni del tavolo provinciale permanente sulle aziende sequestrate e confiscate¹ verificava

¹ Doc. n. 35 del 19 gennaio 2024.

la sussistenza delle condizioni e determinava le modalità operativo-giuridiche per l'intervento finanziario dell'erario sia volto a salvaguardare i livelli occupazionali dell'azienda, sia per gestire e conservare l'impresa sequestrata e consentire la prosecuzione delle opere necessarie alla messa in sicurezza e ripristino ambientale del sito di Malagrotta di proprietà della Giovi.

Contestualmente alla prima riunione – il 15 luglio 2022, quindi circa un mese dopo il primo incendio – tenuto conto della permanenza in capo all'amministrazione giudiziaria della Giovi di talune attività di gestione ordinaria del complesso aziendale e del sito di Malagrotta, che non erano immediatamente interessate dalle attività di messa in sicurezza della discarica da parte del commissario unico. Veniva sottoscritto un protocollo d'intesa tra il commissario unico per la bonifica delle discariche, generale Giuseppe Vadala, e l'amministrazione giudiziaria della Giovi, dottor Luigi Palumbo, con il quale si individuavano in maniera puntuale le competenze e responsabilità spettanti a entrambe le parti nell'attuazione delle rispettive attribuzioni, nell'eseguire gli interventi di messa in sicurezza della discarica di Malagrotta. Ciò al fine di contenere il rischio imminente di inquinamento ambientale e scongiurare le conseguenze derivanti dalle iniziative della Commissione europea per danni ambientali dello Stato italiano, tenuto conto dell'entità e della complessità tecnica degli interventi dell'estensione dell'area interessata e di tutte le difficoltà connesse anche alla tempistica della gestione degli appalti”.

Nelle more, sempre il Prefetto riferiva in audizione, in sintesi, che c'era stato un cambio della tariffa regionale – la tariffa disposta per il pagamento dei rifiuti – atteso che essa non era ritenuta soddisfacente dalla ditta, che prima, oltre ad avere una tariffa, aveva anche un extra. In data 24 dicembre 2023 ebbe a verificarsi l'incendio all'impianto di trattamento meccanico-biologico che tratta a freddo i rifiuti indifferenziati, o residuali dopo la raccolta differenziata, e come prima detto era l'ultimo impianto di questo tipo che era aperto a Roma. Nel TMB 1 di Malagrotta l'AMA riversava giornalmente circa 680 tonnellate di rifiuti, ovvero 200 mila tonnellate l'anno, tra rifiuti indifferenziati o residuali della raccolta differenziata.

La tematica dei rifiuti nella capitale divenne oggetto di specifico comitato per l'ordine e per la sicurezza pubblica tenutosi il 29 dicembre 2023, atteso che occorreva contenere la possibile crisi di tenuta del sistema.

Il direttore dell'AMA, in quel contesto, rappresentò che occorreva gestire in emergenza il 25 per cento dei rifiuti in pregresso trattati a Roma in quell'impianto andato distrutto e si imponeva la necessità di “spalmare” questi rifiuti su tre impianti, oltre a fare delle attività per portarli fuori Regione per il trattamento. Si riorganizzò quindi un nuovo sistema che garantisse la copertura dei servizi essenziali, anche mediante l'incremento delle attività private, ma soprattutto con l'obiettivo di implementare i controlli sulle procedure in essere.

Sulla base di tali premesse, con il presente lavoro, la Commissione ha dunque optato per una trattazione *realistica* e di riconduzione dei temi affrontati a quelle che sono le emergenze attuali del territorio, avendo quale primario scopo quello di circoscrivere e di approfondire le tematiche amministrative, mai trascurando sia le problematiche della sostenibilità economica che le legittime istanze di una collettività radicata nelle aree oggetto di disamina. Si è proceduto dunque non solo mediante l'assunzione di dati e documenti tratti sia dai soggetti istituzionali pubblici che da enti privati, gestori in virtù di procedure selettive ma anche derivando fonti di conoscenza da quelle associazioni e comitati di residenti che hanno offerto uno spaccato di stretta percezione del disagio

ambientale; i loro contributi sono stati valutati rispetto a mere rappresentazioni anche difensive adottate da coloro che si sono succeduti nella articolata e complessa gestione del sito di Malagrotta. Le vicende giudiziarie, cui si farà ampio cenno, saranno invece esaminate ed approfondite nell'ottica propositiva di voler offrire al Legislatore territoriale e centrale possibili spunti di futura produzione normativa, volte all'adozione di misure o modelli organizzativi tesi a prevenire nuovi episodi di criminalità, sia ambientale che comune, posto che ormai da troppo tempo tali illeciti strumentali agli obiettivi di massimizzazione di profitto (illecito) minano la funzionale gestione di alcuni segmenti significativi del ciclo dei rifiuti della città di Roma.

Va da sé, infatti, che i gravi fatti di reato che si sono reiterati nel tempo, frutto talvolta dell'azione di organizzazioni criminali particolarmente efficaci perché strutturate in una galassia di società tra loro collegate, se da un lato hanno portato a plurime iniziative di tipo programmatico, ad esempio piuttosto noto il cd. "Patto per Roma", siglato il 4 agosto 2012, tra Ministero dell'ambiente, Commissario delegato per il superamento dell'emergenza ambientale nel territorio della provincia di Roma, Regione Lazio, provincia di Roma e comune di Roma Capitale², dall'altro hanno anche condotto all'intervenuta chiusura della discarica e le dinamiche societarie di AMA S.p.A. per la gestione successiva dell'emergenza, anche in seguito all'inservibilità impiantistica del sito e non da ultimo le conseguenze di tipo patrimoniale di rimutabilità derivate dalla sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia europea C323/13, nonché le note vicende di incidenza dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo simil-mafioso, ben rappresentate nella vicenda giudiziaria cosiddetta "Mondo di Mezzo1" hanno ben chiarito la fragilità e l'insufficienza dell'attuale sistema gestionale del ciclo immanente nell'area territoriale cd. Malagrotta. Quindi soprattutto l'asistematicità degli strumenti preventivi e di disciplina rispetto alla complessità ed all'ampiezza del fenomeno in analisi. Dacché si impone un percorso di schematizzazione e sistematizzazione dei macro-temi al fine di giungere alla semplificazione delle procedure di verifica e sostitutorie, così da eliminare costi di struttura esorbitanti e pacificamente non più giustificabili in un *contesto di emergenza permanente*.

² *id est*: in esso venivano individuati obiettivi di raccolta differenziata graduale in aumento fino alla percentuale del 65 per cento entro il 2016 e conferimento nella discarica di Malagrotta del rifiuto urbano indifferenziato "tal quale" sino all'11 aprile 2013, il successivo conferimento sino al 30 settembre 2013 di rifiuto urbano residuo derivante da TMB

1. Breve storia della gestione dei rifiuti di Malagrotta

1.1. La discarica di Malagrotta: dalla nascita alla chiusura (1973-2013)

La discarica di Malagrotta è stata per decenni il principale sito di stoccaggio a lungo termine dei rifiuti solidi urbani indifferenziati della città di Roma e di parte della sua Provincia. In esso, stante l'assenza di impianti maggiormente accessibili vennero per decenni recapitati rifiuti derivanti dalla Capitale e non solo. Puntualizza al riguardo il Sindaco Gualtieri all'esito della sua audizione innanzi la Commissione che *“nella gestione del ciclo dei rifiuti i problemi di Roma nascono dà lontano. Per 40 anni e più le amministrazioni che si sono avvicendate al governo della città hanno potuto contare sulla disponibilità della discarica di Malagrotta, un impianto di proprietà del Gruppo CO.LA.RI. (Consorzio Laziale Rifiuti) con una superficie complessiva di 230 ettari, di cui 161 ettari occupati dai rifiuti. Una soluzione semplice e relativamente economica per far “sparire” dalle strade di Roma le quasi 5mila tonnellate di rifiuti provenienti ogni giorno dalla città e da parte della sua provincia, inclusi i rifiuti di Fiumicino, Ciampino, Città del Vaticano. L'azienda comunale AMA allora doveva semplicemente assicurare il servizio di spazzamento delle strade e la raccolta e il trasporto a Malagrotta dei rifiuti urbani. Ancora nel 2010, la raccolta differenziata riguardava non più di un quarto dei rifiuti urbani e non era mai stato progettato un vero ciclo industriale. La discarica, aperta nel 1974, avrebbe dovuto essere chiusa fin dal 2007 perché era satura, e perché non era più consentito dalla normativa comunitaria il conferimento a discarica di rifiuto indifferenziato senza preventivo trattamento. Dopo ripetute proroghe, è stata chiusa ufficialmente a partire dal 1° ottobre 2013 con Ordinanza Commissariale n.552 del 3 luglio 2013”*.

L'area in disamina sita nella periferia ovest della città, operante dal 1975 al 2013, non è mai stata bonificata, né la zona che la ospita riqualificata. Sono state avviate mere procedure preliminari che in alcun modo possono apprezzarsi come interventi concreti ed efficaci. Per quasi 40 anni, gran parte dei rifiuti urbani generati da Roma – più i rifiuti speciali degli aeroporti di Ciampino e Fiumicino e i rifiuti della Città del Vaticano – sono stati immessi in questa enorme impianto: tra le 4.500 e le 5.000 tonnellate di rifiuti scaricati ogni giorno, 330 tonnellate di fanghi e scarti di discarica prodotti ogni anno. Uno spazio gigantesco – 240 ettari – che ne ha fatto la discarica più grande d'Europa.

Ad est del Grande raccordo anulare, a sud dell'autostrada Roma-Fiumicino e a nord dalla SS1 Aurelia, la vasta superficie rurale di Malagrotta è incastonata nelle zone urbanistiche di Ponte Galeria, Pantano di Grano e Massimina. Il territorio è racchiuso all'interno del bacino del Rio Galeria che si immette come affluente nel fiume Tevere. Nonostante le sue potenzialità produttive e la presenza di un certo numero di aziende agricole, l'area appare fortemente marcata da impianti inquinanti. Fin dagli anni '70, è stata identificata come una sorta di distretto dei rifiuti, il luogo dove portare gli scarti della Capitale. Sono quindi stati edificati due complessi che si occupano di gestione dei rifiuti: l'area di Malagrotta e quella di Ponte Malmone. Nella prima è presente la discarica (come si è detto chiusa dal 2013), un gassificatore (anch'esso non più in funzione) due impianti di trattamento meccanico-biologico (TMB) e un impianto di inertizzazione del percolato, ossia l'effluente acquoso prodotto dal rilascio del contenuto di umidità dei rifiuti e dalla infiltrazione delle acque meteoriche nell'ammasso dei materiali accumulati. Nella seconda c'è un inceneritore di rifiuti ospedalieri dell'Ama con autorimessa, officine e impianti di lavaggio connessi, chiuso dal 2015.

Oltre agli impianti di gestione dei rifiuti, l'area di cui si tratta vede la presenza di una raffineria che, su un territorio di circa 97 ettari, trasforma il petrolio greggio proveniente dal porto di Fiumicino in Gpl, benzine, cherosene, gasoli e oli combustibili. Costruita nel 1965, è stata per anni il centro principale per la raffinazione di prodotti petroliferi dell'Italia centrale, fino alla chiusura avvenuta nel 2012. A sud della discarica è presente anche un deposito di carburanti (De.Co.Scarl) in un'area di circa 22.000 metri quadrati. L'impianto, aperto nel 1964, si occupa di stoccaggio, trasformazione e miscelazione di prodotti petroliferi, nonché movimentazione e caricamento su automezzi. Ci sono 4 oleodotti per l'importazione dei carburanti dalla Raffineria di Roma e dei serbatoi per un volume pari a circa 8.500 metri cubi. Proprio la presenza di questi impianti e delle infrastrutture a esse collegate ha portato alla classificazione dell'intero quadrante come area a "rischio di incidente rilevante", soggetto ai vincoli della direttiva Seveso III³. Da questo punto di vista è significativo che 5 dei 6 stabilimenti soggetti a rischio di incidente rilevante presenti nel territorio del Comune di Roma sono concentrati nell'area di Malagrotta.

Con la Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 129 del 2014, adottata per l'introduzione di un "programma di gestione dei rifiuti urbani e dei servizi di decoro", Roma Capitale e la sua azienda AMA S.p.A. hanno provato ad avviare un percorso verso una decisa modernizzazione nella gestione del servizio, con investimenti ed azioni finalizzati alla riduzione della produzione dei rifiuti, al miglioramento della quantità e qualità della raccolta differenziata, e al raggiungimento dell'autosufficienza a livello territoriale, realizzando in proprio mediante accordi con imprenditori privati, gli impianti necessari per ottenere il massimo recupero di materia dal trattamento dei rifiuti indifferenziati, nonché il trattamento aerobico e anaerobico della frazione biodegradabile.

In sintesi:

Nel 2003 è avviato il procedimento di bonifica della discarica di Malagrotta, a seguito della comunicazione di Arpa Lazio⁴ conseguente al rinvenimento, nelle acque di falda di alcuni pozzi di monitoraggio dell'impianto, di superamenti della concentrazione soglia di contaminazione per diverse sostanze.

Nel 2007 il Commissario delegato per l'Emergenza Ambientale del Territorio della Regione Lazio, con Decreto Commissariale n. 43 del 22/05/2007, approvava il Piano di caratterizzazione del sito. Nell'atto fu prescritto di attivare la messa in sicurezza del sito (MISE) per impedire la migrazione della contaminazione presente in falda, nelle aree circostanti.

Nel 2008 il Commissario delegato per l'Emergenza Ambientale del territorio della Regione Lazio, a seguito della dismissione della struttura commissariale, con nota prot. n. 728/RUP del 30/06/2008 (atti prot. QL17721 del 04/07/2008) trasferì al Comune di Roma la gestione amministrativa dei vari casi di bonifica di sua competenza, tra cui quella della discarica di Malagrotta.

Nel 2009 il Comune di Roma avviò il procedimento⁵ per la valutazione dei risultati delle indagini di caratterizzazione e dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica. Nella documentazione progettuale prodotta dalla E. Giovi di Manlio Cerroni nel dicembre 2008 e giugno

³ La materia degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante è disciplinata dal d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105 che ha recepito la direttiva n. 2012/18/UE, (cosiddetta "Seveso III") sul controllo del pericolo da incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e che dà continuità al precedente abrogato d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 e smi.

⁴ ARPA Lazio Prot. n. 1294 del 25 marzo 2003 effettuata ai sensi dell'art.8 del D.M 471/1999.

⁵ Comune di Roma nota Prot. n. QL50060 del 14 luglio 2009.

2009, il gestore della discarica dichiarava di non essere il soggetto responsabile della contaminazione della falda presente nell'intorno dell'impianto.

Nel 2010 il Sindaco di Roma capitale Alemanno emetteva l'Ordinanza n. 255 del 12/11/2010 ex art. 54 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i., ordinando alla Società E. Giovi di Manlio Cerroni, di porre immediatamente in essere le misure di messa in sicurezza dell'impianto già prescritte da Roma Capitale e da altri Enti (quali Commissario Straordinario e Ministero dell'Ambiente) a protezione delle acque di falda sotterranee perché la Giovi, nonostante le ripetute prescrizioni di effettuare i necessari interventi, non aveva posto in essere alcuna misura efficace.

Sempre nel 2010, la Giovi propose contro Roma Capitale ricorso al TAR del Lazio n. 11577/2010 per l'annullamento della citata Ordinanza Sindacale nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Nel 2011 il TAR Lazio con ordinanza n. 00240/2011 del 13 gennaio 2011 sospese l'esecuzione dell'Ordinanza sindacale impugnata ed agli esiti delle operazioni di verifica (consistite in 2 riunioni senza sopralluogo o rilievo in sito), il Collegio TAR Lazio con sentenza n. 06617/2011 del 22 luglio 2011, annullò l'Ordinanza del Sindaco, precisando: *“pur non potendo escludere un effetto indotto dalla discarica sul carico ambientale complessivo, la mancanza di significativi dati fa ritenere che non è possibile allo stato attuale esprimere margini diretti e quantificabili di riconducibilità all'attività espletata dalla discarica di Malagrotta”*. Da sottolineare che il professionista cui si era rivolto il Tar Lazio era il prof. Grisolia, docente universitario che nella sua carriera aveva lavorato più volte con società riconducibili a Manlio Cerroni.

Nel 2011 Roma Capitale ricorre in appello al Consiglio di Stato⁶ avverso la sentenza di primo grado emessa dal TAR Lazio. Analogo appello è stato proposto dalle Associazioni Codici e da Arpa Lazio.

Nel 2012 Roma Capitale, agli esiti delle considerazioni del TAR Lazio, non potendosi configurare come soggetto responsabile della contaminazione il proponente della documentazione di analisi di rischio sito specifica in istruttoria, con Determinazione Dirigenziale repertorio n. 287 del 15 febbraio 2012⁷ sospese il procedimento amministrativo del sito in capo alla E. Giovi S.r.l. nelle more degli esiti del ricorso in appello di Roma Capitale avverso la Sentenza di primo grado del TAR Lazio.

Nel 2013 e 2014 si sono svolte le operazioni di verifica del contenzioso disposte dal Consiglio di Stato che per questo ha incaricato tre docenti del Politecnico di Torino che hanno condotto approfonditi indagini con specifiche prove e rilievi sia in sito che nelle aree circostanti.

⁶ Numero di registro generale NRG. 9062/2011.

⁷ Atti prot. n. QL9335 15/02/2012.

1.2. Dalla chiusura della discarica ad oggi (2014-2024)

La discarica di Malagrotta è stata chiusa il 1° ottobre del 2013, chiusura determinata anche dal pericolo di poter incorrere in una pesante procedura d'infrazione da parte dell'Unione europea.

Un sito alternativo alla discarica di Malagrotta non è stato ad oggi stato trovato, sebbene dal 1° ottobre 2013 l'invaso non abbia smaltito più rifiuti poiché l'amministrazione, dell'allora Sindaco di Roma, Ignazio Marino, ritenne tale scelta amministrativa indispensabile, anche al fine di avviare un cambiamento radicale nella gestione del ciclo di rifiuti della Capitale. Quella di chiudere definitivamente l'operatività del sito discarica, fu scelta doverosa. Venne adottata affrontando non poche difficoltà, e comunque nell'incombenza di procedura di infrazione europea i cui esiti avrebbero potuto essere molto pesanti dal punto di vista delle sanzioni pecuniarie, commisurate alla gravità e persistenza dell'inadempimento. Quella venne quindi ritenuta la scelta più consapevole e conservativa. Problematiche sottolineate dal Sindaco Ignazio Marino che, l'8 settembre 2015, dinanzi alla Commissione d'inchiesta che sul punto lo audiva, espressamente chiariva che il trend di passaggio verso un sistema maggiormente virtuoso dei rifiuti prevedeva che il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti secchi riciclabili, prima esclusiva attività di soggetti privati *storici* datando a mezzo secolo, che mai hanno acquisito tale prerogativa per effetto di gare o selezioni, bensì in virtù di una distorta interpretazione della normativa, ovvero in ragione del loro storico insediamento, implicava necessariamente la chiusura della discarica di cui si tratta. Peraltro, l'inchiesta "Mondo di mezzo" narra, a margine delle più rilevanti questioni delle condotte criminose compendiate nell'imputazione contestata agli indagati, che anche dove le gare venivano formalmente avviate non per ciò solo la pubblica amministrazione veniva posta al riparo da pratiche illecite e illegali nella gestione di segmenti del ciclo dei rifiuti. Dal 7 aprile 2014 AMA, denunciando alla Procura della Repubblica di Roma il tentativo di sottrarre circa 900 milioni di euro per tramite di un arbitrato intentato dal gruppo privato Co.La.Ri. e collaborando con la stessa Procura (e con l'ANAC) al disvelamento di pratiche opache e non conformi ai canoni della trasparente gestione di servizi indisponibili poiché essenziali per la collettività, e ciò sia nella gestione del ciclo dei rifiuti, sia negli approvvigionamenti e acquisti di servizi e forniture, avviava un rapporto collaborativo permanente con l'Autorità di vigilanza e con la magistratura competente, adottando nel contempo tutta la dotazione di presidi anticorruzione disposta dalle norme, difendendo e perseguendo le finalità dell'interesse pubblico. In tal senso riferiva il dott. Marino sul punto che gli veniva richiesto in sede di audizione, innanzi la presente Commissione d'inchiesta, nell'anno 2015.

Da allora, dunque, l'ATO di Roma manca di una discarica di servizio, tanto che gli scarti di lavorazione dei TMB vengono portati fuori Provincia, fuori Regione e anche all'estero, con grande dispendio di risorse economiche, organizzative e un rilevante incremento dell'impatto ambientale.

La discarica di Malagrotta, di proprietà del consorzio Colari (Consorzio laziale rifiuti), è stata sequestrata nell'anno 2018 e sottoposta ad amministrazione giudiziaria, misura ancora in corso nell'attualità. Infatti, nel corso del procedimento penale n. 10455/17 RG.N.R. e n. 13930/18 R.G.GIP veniva disposta misura cautelare reale avente ad oggetto gli asset della E. Giovi S.r.l., compresa la discarica di Malagrotta, con provvedimento emesso dal GIP del Tribunale di Roma in data 10 luglio 2018.

Negli ultimi anni il sito è stato posto al centro di numerosi processi penali in cui vennero indagati i principali responsabili dei gruppi Colari e E. Giovi S.r.l., entrambi afferenti all'avvocato Manlio

Cerroni. Le imputazioni originariamente contestate nei diversi processi vanno da associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti (processo in cui Cerroni e gli altri indagati sono stati assolti nel novembre 2018), a disastro ambientale, gestione abusiva di rifiuti, all'abuso d'ufficio, alla frode in pubbliche forniture (processi ancora in corso).

Nel luglio 2024 la III Corte d'Assise di Roma, in relazione al procedimento di cui all'RGNR 3824/2014 R.C.Ass. 20/2016, pronunciava sentenza di condanna alla pena di anni 6 anni e mesi 4 per l'ex patron della discarica di Malagrotta Manlio Cerroni, nonché condannava Francesco Rando a anni 3, ritenendo dimostrata l'esistenza della fattispecie illecita, ad essi ascritta per i delitti di disastro ambientale, condotte avviate molti anni addietro e perduranti.

Venivano altresì comminate le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici per una durata pari alla pena inflitta agli imputati, nonché disposto il risarcimento dei danni in favore delle parti civili, con una provvisoria pari alla somma complessiva di euro 560.000, come in dettaglio distribuita per i diversi capi d'accusa, nel dispositivo della sentenza

Le motivazioni del provvedimento giudiziario (P.P. 3824/14 RGNR depositate in data 17 ottobre 2024) sono state espresse limitatamente ai delitti di disastro ambientale colposo (capo c) e d) della rubrica di imputazione).

L'amministrazione giudiziaria, affidata al dottore commercialista Luigi Palumbo, delegato a far fronte alla gestione sostitutiva degli *asset* della medesima società E. Giovi S.r.l., ha cercato negli anni di operare una razionalizzazione nella gestione degli impianti, di analisi dei bilanci e di gestione del cosiddetto post *mortem* della discarica. Quest'ultimo punto è il principale elemento di criticità soprattutto per gli abitanti dell'area, che aspettano da molti anni che la discarica venga ricoperta con un capping e bonificata. Per un'operazione di questo tipo sembravano tuttavia mancare le necessarie risorse, come ha avuto modo di rimarcare lo stesso dottor Palumbo innanzi alla Commissione bicamerale l'11 giugno 2019: *“La questione è stata rimessa alla Commissione di giustizia europea dalla Corte di cassazione, però riteniamo che almeno per 30 milioni di euro dovremmo essere creditori, e queste somme ci consentirebbero di iniziare almeno a mettere in sicurezza la discarica non più operativa e di evitare un probabile disastro ambientale, perché comunque devono essere fatte delle attività di capping, di copertura, e di messa in sicurezza, fermo restando omissis che c'è anche un'inchiesta della Comunità europea, che vuole vederci chiaro sulla gestione post mortem della discarica. Noi stiamo facendo di tutto per evitarlo, ai vari tavoli istituzionali abbiamo depositato i nostri cronoprogrammi, siamo pronti per partire, ma avremmo bisogno di queste somme. Il Comune si è reso disponibile ad erogarle a nostro favore, però a tutt'oggi, anche per questioni forse burocratiche, non siamo riusciti ancora ad incassarle e quindi non possiamo iniziare”*⁸.

Ad oggi, come meglio si vedrà oltre, le attività di MISE mediante *capping* sono state avviate solo per mezzo del Commissario alle bonifiche Gen. Vadalà che nel giugno 2024 ha chiuso la fase di gara prodromica alla realizzazione delle opere suddette.

Malagrotta, dunque, rappresenta un po' il simbolo della cattiva gestione del ciclo di rifiuti nella Capitale, una specie di enorme cratere gestito da un attore privato che ha per decenni fatto sì che il

⁸ Audizione dell'Amministratore giudiziario della società E. Giovi Srl, Luigi Palumbo presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlate, 11 giugno 2019. Le stesse affermazioni sono state ripetute dal dottor Palumbo nell'udienza del “Processo Scaglione ed altri (discarica di Malagrotta)” che si è tenuta al tribunale di Roma il 24 maggio 2021.

problema reale rifiuti di Roma non fosse affrontato con una prospettiva di valenza pubblicistica volta anche alla sostenibilità, ambientale ed economica, e tesa alla razionalizzazione dei costi del servizio pubblico. La prassi motivata dall'emergenza vedeva la diffusa dinamica di appalti affidati a trattativa diretta alle ditte del gruppo Cerroni, con metodiche spesso sindacate dalla magistratura competente e con un grado di opacità nella tenuta delle scritture contabili che è stato evidenziato anche dall'amministratore giudiziario, dottor Luigi Palumbo, in diverse sedi giudiziarie che istituzionali: *“L'ultimo bilancio depositato della E. Giovi è quello del 2014, dal 2015 non venivano approvati i bilanci, quindi stiamo facendo un lavoro ulteriore con dei tecnici che stanno lavorando per approvare i bilanci, perché per noi il bilancio è vitale. [...] La documentazione la stiamo ancora esaminando, perché come amministratore giudiziario delle società ho potuto mettere le mani su tutta la documentazione contabile, stiamo lavorando e sicuramente le irregolarità saranno messe in risalto e portate all'attenzione degli organi competenti”*⁹.

Nell'anno 2018, quando si utilizzava un sistema impiantistico cosiddetto “di prossimità”, i mezzi di raccolta scaricavano direttamente i rifiuti negli impianti allora in funzione, dal cui processo di selezione e trattamento scaturivano le matrici da inviare a successive operazioni di recupero energetico presso il termovalorizzatore di San Vittore o impianti analoghi in altre Regioni, e a smaltimento in discarica. Al tempo, l'impiantistica romana prevedeva la seguente configurazione con relativa capacità di trattamento:

- Impianto TMB (Trattamento Meccanico Biologico) sito in Roma in località Rocca Cencia, di proprietà AMA, per una potenzialità di circa 234.000 tonnellate/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Salario, di proprietà AMA, per una potenzialità di circa 234.000 tonnellate/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Malagrotta, denominato Malagrotta 1, di proprietà della società E. Giovi, per una potenzialità di circa 170.000 tonnellate/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Malagrotta, denominato Malagrotta 2, di proprietà della società E. Giovi, per una potenzialità di circa 265.000 tonnellate/anno.

Questa dotazione impiantistica restituiva una potenzialità di oltre 900.000 tonnellate/anno, e dunque garantiva l'autosufficienza del trattamento primario dei rifiuti urbani residui, che consisteva in una selezione con raggruppamento di matrici omogenee, per l'invio ad operazioni di recupero o smaltimento in impianti successivi.

Progressivamente, a seguito di eventi sopravvenuti, tale dotazione impiantistica è venuta quasi totalmente a mancare. Più nel dettaglio:

- Impianto TMB sito in Roma in località Salario, di proprietà AMA: nell'anno 2018 ha chiuso a seguito dell'incendio avvenuto l'11 dicembre 2018;

⁹ Audizione dell'Amministratore giudiziario della società E. Giovi Srl, Luigi Palumbo presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlate, 11 giugno 2019.

- Impianto TMB sito in Roma in località Rocca Cencia, di proprietà AMA: nel luglio 2020, ha subito un sequestro giudiziario, che ha imposto una riduzione del 40% della potenzialità di trattamento autorizzata, da 234.000 a 140.400 tonnellate/anno;
- Impianto TMB di proprietà E. Giovi sito Roma in località Malagrotta e denominato Malagrotta 2: nel giugno 2022 ha chiuso a seguito dell'incendio;
- Impianto TMB di proprietà E. Giovi sito in Roma in località Malagrotta e denominato Malagrotta 1: nel dicembre 2023 ha chiuso a seguito di un incendio.

Il susseguirsi di tali eventi ha determinato una drastica riduzione della capacità impiantistica nel territorio di Roma Capitale, passata da oltre 900.000 tonnellate/anno a circa 140.000 tonnellate/anno. Dopo la chiusura della discarica, quindi ed a partire dal 2020, residuavano dunque in attività i soli due TMB, rimodernati dall'amministrazione giudiziaria e divenuti principale canale di sbocco dei rifiuti indifferenziati provenienti dalla città di Roma. I due TMB di Malagrotta ricevono 1.200 tonnellate di rifiuti indifferenziati al giorno, poco meno della metà dei rifiuti indifferenziati prodotti a Roma. L'ipotesi della costruzione di una nuova discarica di servizio nel sito di Monte Carnevale, a poca distanza dall'ex discarica di Malagrotta, ha fatto insorgere i comitati locali, che già si sentono danneggiati dall'enorme quantità di impianti inquinanti, dalla mancanza di un effettivo piano di gestione *post mortem* della discarica e dal possibile “*disastro ambientale*” paventato dallo stesso Commissario Palumbo.

Come si sottolineava sopra, il territorio di Malagrotta e della vicina Valle Galeria è caratterizzato da un'elevata concentrazione di impianti industriali, quali la raffineria di Roma, il gassificatore, l'impianto di incenerimento dei rifiuti ospedalieri dell'AMA (con una ciminiera alta 80 metri e una capacità di recepimento di 60 tonnellate al giorno) chiuso dal 2015, e il “*complesso impiantistico di Malagrotta*” che è costituito da un impianto di discarica per rifiuti urbani al quale sono connessi due impianti per il trattamento meccanico biologico dei rifiuti, denominati rispettivamente Malagrotta 1 e Malagrotta 2, e diverse cave per l'estrazione di materiali da costruzione. A fronte della presenza di impianti pericolosi – anche ai sensi della direttiva Seveso – stupisce l'assenza di qualsiasi recente serio monitoraggio dell'impatto ambientale e delle conseguenze sanitarie sugli abitanti dell'area. L'ultimo studio connesso all'impatto ambientale risale al 2010¹⁰: commissionato all'Ispra, metteva in luce diverse criticità. Se per la qualità dell'aria non avesse indicato superamenti dei limiti previsti dalla legge, avrebbe disegnato un'istantanea gravissima rispetto allo stato delle acque sotterranee, di quelle superficiali e dei suoli. I campionamenti delle stazioni di monitoraggio dell'Arpa Lazio, ubicate lungo tutto il Rio Galeria, affluente del Tevere che scorre lungo tutta l'area, evidenziano uno stato dell'acqua di superficie “*pessimo*”. Sulla base dell'indice Seca (stato ecologico dei corsi d'acqua), le acque del Rio Galeria, che riceve gli scarichi degli impianti di quest'area densamente industrializzata, sono definite “*non conformi*” in relazione all'idoneità alla vita dei pesci.

Anche sulle acque sotterranee le indagini effettuate da Arpa Lazio tra il 2003 e il 2008 hanno messo in luce superamenti delle cosiddette CSC, concentrazioni soglia di contaminazione. Ampio è lo spettro di contaminanti rilevati nella falda acquifera: metalli e metalloidi quali arsenico, ferro,

¹⁰ D. Centioli - M. Belli - S. Barbizzi - S. Gaudino - C. Ravaioli - F. Cadoni, “*Indagini finalizzate ad accertare la natura la composizione e i livelli di inquinamento ambientale nell'atmosfera e nella falda acquifera nell'area industriale di Malagrotta - Valle Galeria (Roma) - Attività di campionamento e misura del Servizio metrologia ambientale nell'area di Malagrotta*”, Ispra giugno 2010.

manganese e nichel, altre sostanze inorganiche quali il boro e idrocarburi aromatici, principalmente benzene, composti clorurati cancerogeni (cloruro di vinile), cloro benzeni (1,4-diclorobenzene), fenoli (pentaclorofenolo) e idrocarburi, che inquinano in maniera rilevante una preziosa fonte di acqua per il consumo umano e agricolo.

A seguito di questi risultati, l'Ispra dà un giudizio senz'appello della situazione ambientale complessiva nell'area interessata dallo studio. *“L'area di Malagrotta è caratterizzata dalla presenza di numerose attività che hanno un elevato impatto ambientale e sanitario. I risultati complessivi di Arpa Lazio rilevano uno stato di contaminazione diffuso delle acque sotterranee, sia interne che soprattutto esterne al sito, per i metalli e per inquinanti organici, con la presenza in alcuni piezometri (pozzi di rilevamento ndr) in elevate concentrazioni rispetto ai limiti fissati. Il quadro qualitativo delle acque sotterranee nell'area di Malagrotta risulta fortemente compromesso e i dati analizzati mostrano una contaminazione diffusa su tutta l'area a causa delle attività industriali, dalla raffineria di Roma alla discarica di Malagrotta e al deposito DECO, che costituiscono la pressione ambientale più rilevante su questa risorsa». Alle rilevanze avanzate da Ispra non si è dato alcun seguito immediato, come ha avuto modo di verificare nel 2014 uno studio commissionato dal Consiglio di Stato al Politecnico di Torino. I due professori incaricati dello studio, Mariachiara Zanetti e Rajandrea Sethi, hanno evidenziato il persistere di condizione di inquinamento a 4 anni di distanza dallo studio Ispra. Auditi dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, hanno sottolineato come «la discarica di Malagrotta, ai sensi del decreto n 152 del 2006, inquina ancora. Certamente, non essendo stato fatto nulla, continua a inquinare»¹¹.*

Sulla base anche di questa perizia, il pubblico ministero Alberto Galanti ha chiesto e ottenuto il rinvio a giudizio per Manlio Cerroni, in qualità di legale rappresentante del consorzio Colari, e per il collaboratore nonché legale rappresentante del gruppo E.Giovi S.r.l. Francesco Rando, per “disastro ambientale” (452-quater c.p) con l'accusa di “aver avvelenato acque destinate all'alimentazione» e «aver cagionato un disastro ambientale consistente nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema». Secondo la tesi dell'accusa, il disastro ambientale sarebbe stato causato dai due imputati che avrebbero omesso di adottare tutti gli accorgimenti per evitare la fuoriuscita del percolato che avrebbe inquinato la falda acquifera sotto la discarica di Malagrotta”. Nel 2019 gli imputati venivano dichiarati assolti in primo grado dalla contestazione di associazione per delinquere e traffico di rifiuti. Quanto alle rimanenti ipotesi di illeciti venne affermata la causa estintiva degli stessi derivante da prescrizione.

La Procura di Roma, dunque, sostenne un'accusa ritenendo integrato un reato di natura colposa, e successivamente è stato prospettato un fatto di valenza dolosa. L'ipotesi di reato contestato fu all'epoca quella di avvelenamento colposo delle acque e disastro innominato fino alla data del novembre 2010, sostanzialmente riconoscendo un mero profilo colposo almeno fino al momento in cui il Comune non ha ingiunto alla proprietà di procedere con una bonifica dell'area; poi, da quella data in poi, si ipotizzano condotte assistite anche da dolo e disastro ambientale di analoga natura, dal momento che era maturata la piena consapevolezza sia dello stato di inquinamento, sia della riconducibilità dell'inquinamento all'attività che lì veniva svolta. Secondo quanto dichiarato in sede di audizione in data 30 maggio 2017 alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti dal sostituto Procuratore Alberto Galanti “il Noe dei Carabinieri

¹¹Audizione dei professori del Politecnico di Torino, Mariachiara Zanetti e Rajandrea Sethi presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, 12 novembre 2015.

ha effettuato un'ispezione molto approfondita della discarica di Malagrotta proprio per verificare la situazione attuale. Ha verificato la prosecuzione di questa situazione, in cui queste colonne di percolato sono molto alte, e addirittura ci sono anche dei filmati. Questo percolato sembrerebbe cominciare proprio a tracimare dal polder (le pareti impermeabili della discarica ndr) addirittura in alcune canalette di scolo laterali, che poi vanno a finire nel Rio Galeria, che a sua volta va a finire nel Tevere». Il danno ambientale riscontrato dagli uomini del Nucleo operativo ecologico (Noe) è talmente esteso che interesserebbe un'area di più di 160 ettari, una superficie «grande una volta e mezzo Prati e centro storico messi insieme»¹².

Un secondo filone di inchiesta su fatti inerenti il medesimo sito di Malagrotta, denominato Processo Scaglione, ha subito una recente regressione processuale dalla Corte di Assise di Roma che accogliendo una eccezione di nullità ha determinato il rinnovo della fase innanzi il giudice dell'udienza preliminare.

La contestazione per la Scaglione è a far data dall'assunzione della qualità di legale rappresentante della E. Giovi S.r.l., l'11 febbraio 2014¹³; quanto alla società la data di riferimento è quella dell'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015, cioè il 29 maggio 2015. Le imputazioni come sopra riportate vanno incontro a un vaglio processuale che avrà quali elementi di spicco, attesa la formulazione delle stesse, il nesso di causalità, la riferibilità soggettiva delle condotte, la concreta configurazione degli eventi contestati.

Stante la non definitività di pronunce giurisprudenziali sul tema in analisi, verrà dunque in *primis* affrontato il dato oggettivo dell'attuale recapito dei milioni di tonnellate di rifiuti che venivano trattati in quegli impianti, prima di essere inviati allo smaltimento in altre regioni e persino all'estero. La maggior parte di quei rifiuti romani finisce nei centri di trasferta, uno dei più grandi dei quali si trova nella valle Galeria, ai margini dell'immensa discarica chiusa di Malagrotta. Un quartiere dove vi sono 5 impianti - su un totale di 6 presenti a Roma- considerati a rischio di incidente rilevante.

L'udienza del "Processo Scaglione ed altri" si è tenuta giovedì 29 febbraio 2024 a Roma¹⁴.

A fronte del permanere del gravissimo tema ambientale, noto alle cronache da decenni nel sito di Malagrotta, stupisce l'assenza di qualsiasi recente serio monitoraggio dell'impatto ambientale e delle conseguenze sanitarie che la gestione sopradescritta ha prodotto sugli abitanti dell'area. L'ultimo studio connesso all'impatto ambientale redatto dall'Ispra in cui venivano messe in risalto le diverse criticità riscontrate nell'area di Malagrotta è infatti risalente al 2010.

Come riferito dai vertici dell'ASL, nel corso delle audizioni tenute dalla Commissione, gli studi epidemiologici di settore condotti con specifico riferimento al sito di Malagrotta hanno attestato effetti sanitari associabili e potenzialmente attribuibili all'inquinamento prodotto nei passati decenni dagli impianti industriali presenti nell'area¹⁵. Nello specifico infatti i dati rilevano testualmente "le

¹² <https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2017/05/30/leg.17.stencomm.data20170530.U1.com39.audiz2.audizione.0167.pdf>.

¹³ <https://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/032/00000015.pdf> Audizione di Alberto Galanti, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, 30 maggio 2017.

¹⁴ <https://www.radioradicale.it/scheda/722113/processo-scaglione-ed-altri-discarica-di-malagrotta>

¹⁵ https://www.arpalazio.it/documents/20124/52505/Report_ERAS_2013.pdf

Report / Rifiuti_02 Report_2013_DT0.ERAS_02 Epidemiologia rifiuti ambiente salute nel Lazio – ERAS Lazio 2013 Valutazione epidemiologica dello stato di salute della popolazione esposta a processi di raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Lazio.

patologie del sistema circolatorio (donne) e dell'apparato respiratorio (uomini) [che] sono aumentate tra i residenti nell'area più prossima agli impianti. Per le patologie tumorali, si osserva tra le donne un eccesso di tumore della laringe e della mammella nelle zone più prossime. Rispetto a coloro che abitano lontano dagli impianti dell'area, i residenti più prossimi ricorrono più frequentemente alle cure ospedaliere, in particolare per malattie circolatorie, urinarie e dell'apparato digerente [...]”.

La legge regionale del Lazio emanata il 19 luglio 2019, n. 13 e succ. modif., recante la *Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale*, imponeva quali misure preventive del *risk assessment* l'individuazione di “aree ad elevato rischio di crisi ambientale”, ovvero luoghi, del tipo di quelli dedotti nella presente inchiesta, in cui la Regione è chiamata ad eseguire un'indagine epidemiologica periodica per la popolazione esposta, i cui risultati dovevano essere comunicati e diffusi nel più breve tempo tecnico possibile, tenuto conto dei fattori di pressione presenti e dei rischi connessi. In essi dunque dovrebbe essere doverosamente avviato un procedimento di risanamento. Attualmente della tematica specifica dei rifiuti non è investita specificatamente la Regione, bensì il Sindaco di Roma, in qualità di Commissario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica dell'anno 2025. Tuttavia, considerato che le tematiche inerenti la salute collettiva e la prevenzione, costituiscono prerogativa ancora riservata alle competenze della Regione, si auspica che anche per il futuro vengano attivate le doverose sinergie tra gli enti volte a preservare la salubrità collettiva ed adempiuti gli obblighi di legge sopra citati e di seguito riportati.

Legge 19 luglio 2019 n. 13 Art. 2 (Aree ad elevato rischio di crisi ambientale)

2. L'individuazione di un'area ad elevato rischio di crisi ambientale e la relativa dichiarazione è effettuata con deliberazione della Giunta regionale, d'intesa con gli enti locali interessati e le autorità competenti nell'ambito dei rispettivi territori, sentita la commissione consiliare competente. La dichiarazione avviene sulla base di una relazione preliminare predisposta dagli uffici competenti, sentiti l'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA) e il Dipartimento di epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale, di seguito denominato DEP Lazio, tesa ad individuare i fattori di rischio, le motivazioni dell'opportunità e dell'urgenza della dichiarazione, definendo almeno i seguenti elementi:

a) la perimetrazione dell'ambito territoriale da considerare;

“Lo studio epidemiologico di coloro che risiedono entro i 5 km dagli impianti di discarica del Lazio ha coinvolto 242.409 soggetti, dei quali 26.662 (11%) residenti entro 2 km dai siti. [...] Alcuni effetti sanitari, tuttavia, sono stati riscontrati analizzando le ospedalizzazioni. Tra gli uomini residenti in zone a più alte concentrazioni di H₂S risultano livelli di ospedalizzazione più elevati per malattie del sistema respiratorio (+26%) e tumore della vescica (+59%) rispetto a coloro che risiedono in aree a basso impatto potenziale. Tra le donne più esposte si sono osservati livelli di ospedalizzazione più elevati per asma (+62%) e malattie del sistema urinario (+27%)”. [...]

Lo studio epidemiologico ha messo in evidenza tra le 85.559 persone residenti entro 7 km dalla discarica di Malagrotta, un quadro di mortalità tra le persone più esposte in gran parte paragonabile con quello osservato nella popolazione di riferimento. Fanno eccezione le patologie del sistema circolatorio (donne) e dell'apparato respiratorio (uomini) che sono aumentate tra i residenti nell'area più prossima agli impianti. Per le patologie tumorali, si osserva tra le donne un eccesso di tumore della laringe e della mammella nelle zone più prossime. Rispetto a coloro che abitano lontano dagli impianti dell'area, i residenti più prossimi ricorrono più frequentemente alle cure ospedaliere, in particolare per malattie circolatorie, urinarie e dell'apparato digerente. [...]

Per quanto riguarda i risultati relativi alla valutazione dell'impatto potenziale definito dall'impronta dei diversi impianti, si è riscontrata nelle donne più esposte ad H₂S (impronta discarica) e SO_x (impronta raffineria) una maggiore frequenza (circa il 35% in più rispetto al riferimento) di tumori della laringe e della vescica. Limitatamente ai ricoveri, si è osservata un'associazione tra H₂S e malattie del sistema circolatorio (donne). L'SO_x è risultato associato a malattie dell'apparato respiratorio (uomini) e a tumore della laringe tra le donne. L'esposizione a PM10 (impronta inceneritore) è risultata associata prevalentemente a patologie dell'apparato respiratorio, a tumore del pancreas (uomini), a tumore della laringe, del fegato e della mammella (donne).

Alcune delle associazioni emerse, considerando la distanza dagli impianti o la concentrazione stimata degli inquinanti scelti come traccianti (H₂S, SO_x e PM10), sono basate su pochi casi ma sono coerenti per le diverse analisi effettuate (mortalità e ricoveri) e sono potenzialmente attribuibili all'inquinamento prodotto nei passati decenni dagli impianti industriali presenti nell'area. Tuttavia, poiché l'interazione e quindi l'impronta dei diversi impianti presenti nell'area è complessa, l'impatto epidemiologico “fotografia” la sovrapposizione di effetti variamente stratificati nell'arco del decennio di riferimento ed è, quindi, molto difficile determinare quali siano le emissioni (e di conseguenza gli impianti) che sono maggiormente responsabili degli effetti riscontrati.

- b) la valutazione della qualità dell'ambiente nell'ambito territoriale considerato, anche attraverso indici di misurazione individuati nel rispetto dei parametri qualitativi di tutela ambientale fissati dalla normativa europea, statale e dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS);
- c) la presenza di industrie a rischio di incidente rilevante.

Tale impegno appare ancor più stringente anche in ordine alla definitiva destinazione del sito di Malagrotta ed avuto riguardo sia ai danni diretti (salute, territorio) sia ai possibili danni così detti indiretti, che potrebbero trarsi dallo stallo o dalle inadempienze istituzionali o private. Il tema deve essere affrontato avuto riguardo anche agli effetti di rimutabilità mondiale della Capitale, stante l'approssimarsi degli imminenti appuntamenti giubilari.

Di seguito sintesi cronologica di alcuni aspetti utili ai fini del presente lavoro.

Nel 2015 il Consiglio di Stato con sentenza n. 533 del 4 febbraio 2015 ha accolto l'appello di Roma Capitale (unificato con quello dalle Associazioni Codici ed Arpa Lazio) respingendo il ricorso di primo grado e confermando in tal modo l'esecutività della avversata Ordinanza del Sindaco n. 255 del 12 novembre 2010 che disponeva l'attivazione di azioni di messa in sicurezza del sito; ha disposto tra l'altro che l'atto venga inviato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma per eventuali determinazioni di sua competenza.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 533/2015 ha stabilito, fra altro, che *“la risposta del collegio dei verificatori del politecnico di Torino, non lascia spazio a margini di dubbio in ordine al fatto che il raffronto tra i parametri chimici e chimico-fisici [...] dell'acqua di falda in corrispondenza dei punti di monitoraggio ubicati immediatamente a monte ed a valle del polder, porta a ricondurre all'attività della discarica gestita dalla E.Giovi S.r.l. il fenomeno di contaminazione [...]”*.

Dopo la sentenza del Consiglio di Stato di cui sopra, Roma Capitale (nota prot. QL63733 del 06/10/2015) ha riavviato il procedimento amministrativo di bonifica del sito, convocando contestualmente la Conferenza di Servizi per il 29 ottobre 2015 finalizzata alla valutazione della documentazione complessivamente presentata dalla E. Giovi S.r.l. relativa ai risultati della caratterizzazione del sito, al modello concettuale ed all'analisi di rischio.

La Conferenza di Servizi del 29/10/2015 ha stabilito che gli elaborati presentati dalla E. Giovi S.r.l. non erano approvabili, in quanto fondati su presupposti non coerenti con quanto stabilito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 533/2015, ed ha prescritto alla Società la redazione di un nuovo Piano di Caratterizzazione del sito per definire l'estensione e grado di contaminazione dalla falda intorno al sito.

Il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale con Determinazione Dirigenziale repertorio n. 1484 del 30/12/2015 (atti prot. QL 81481 stessa data) ha autorizzato la costituzione di parte civile di Roma Capitale nel procedimento penale N.14340 R.G. notizie di reato – N. 15/19847 R.G. G.I.P. nei confronti di Rando Francesco e Cerroni Manlio per reati che riguardano aspetti di natura ambientale e sanitaria.

2016

Nel **2016** Roma Capitale con Determinazione Dirigenziale repertorio n. 131 del 09/02/2016 (atti prot. QL6396 (stessa data) ha concluso il procedimento avviato il 14/07/2009, notificandolo alla Società ed agli Enti competenti con nota prot. QL 10715 del 01/03/2016.

Nello stesso mese di marzo 2016, con nota prot. QL12767, è stato riavviato il procedimento per l'esame del "*Piano di indagine per la determinazione del plume di contaminazione*" che costituisce il nuovo Piano di Caratterizzazione del sito che la Società E. Giovi S.r.l. aveva nel frattempo trasmesso con nota prot. n. 205 del 30/12/2015 (atti prot. QL81457 del 30/12/2015).

Il 14 aprile **2016** si è tenuta la Conferenza dei Servizi per l'esame del nuovo Piano della caratterizzazione, nel corso della quale l'elaborato è stato dichiarato approvabile con la prescrizione che la società presentasse, ai fini dell'approvazione, una planimetria riportante l'ubicazione dei nuovi pozzi di monitoraggio da realizzare, integrati secondo le prescrizioni di Arpa Lazio, in modo tale da garantire una postazione di monitoraggio ogni 100-150 metri lungo il perimetro, corredata da attestazione di disponibilità delle aree. Tali integrazioni, acquisite agli atti in data 1° agosto 2016.

Aliunde quello approvato da Roma Capitale prescrive la determinazione del (solo) *plume* di contaminazione, partendo dall'ipotesi che la discarica di Malagrotta, nonostante il diaframma in cemento bentonitico che ne circoscrive il perimetro sia la sorgente dello stato di contaminazione dell'acquifero circostante, come stabilito dalla Sentenza del Consiglio di Stato n. 533/2015, sulla base della verifica condotta dai Proff. Zanetti, Geron e Sethi del Politecnico di Torino. Tale premessa appare utile al fine di pervenire alle successive valutazioni analitiche e quindi tener conto anche del contraddittorio sui temi tecnici introdotta dalle diverse parti private.

Come da nota regionale della competente area Ciclo Integrato Rifiuti prot. 359265 del 7/07/2016 (atti QL38927 del 11/07/2016), relativamente all'impianto di percolato, la Conferenza dei Servizi del procedimento di A.I.A. è sospesa in attesa della pronuncia di V.I.A. il cui procedimento è in fase di conclusione.

Si evidenzia infine che le funzioni di controllo in materia di bonifiche dei siti contaminati sono in capo alla Città Metropolitana di Roma Capitale ed Arpa Lazio¹⁶.

Il sito di Malagrotta, proprio a causa del ritardo nella chiusura con *capping* e avvio della fase post-operativa, è oggetto fin dal 2016 di precontenzioso comunitario denominato "*EU Pilot n.9068/16/ENVI – Chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta (Direttiva 1999/31/CE) nel Lazio*" per il quale la Commissione Europea richiede costantemente aggiornamenti, che al momento hanno scongiurato il rischio che tale precontenzioso possa trasformarsi in procedura di infrazione a carico del Governo italiano.

¹⁶ Il Servizio Bonifica Siti Inquinati e Geologia Ambientale di Roma Capitale svolge, su delega regionale (LR 27/1998 così come modificata dalla LR 23/2006), le funzioni amministrative relative all'approvazione di progetti delle varie fasi di bonifica dei siti contaminati ex D.Lgs. 152/2006, Titolo 5° della Parte IV in relazione a criticità che riguardano esclusivamente le matrici ambientali terreni e falde acquifere.

Si sottolinea inoltre che le sensibili criticità sulla matrice acqua di falda rilevate esternamente al perimetro dell'impianto, anche in base a quanto stabilito dal collegio di verifica del Politecnico di Torino, sono intrinsecamente connesse sia a difetti strutturali di quest'ultimo (tenuta del diaframma impermeabile sotterraneo perimetrale ("polder")), che a problematiche di carattere gestionale quali l'assenza della copertura superficiale (*capping*) e l'insufficiente emungimento di percolato, aspetti disciplinati in ambito gestione dei rifiuti ed afferenti al Decreto n. 36/2003 non di competenza del Servizio Bonifica Siti Inquinati e Geologia Ambientale di Roma Capitale. Quanto prima della nomina del Commissario per il Giubileo.

2017

Impianto di gassificazione di Malagrotta: L'incendio si è sviluppato il 25 maggio 2017 all'interno del complesso impiantistico di via di Malagrotta, nel comune di Roma, nell'area di pertinenza del gassificatore dove viene stoccato il CDR prodotto dagli impianti TMB denominati TMB 1 e TMB 2. L'incendio è stato domato in breve tempo¹⁷.

2018

Nell'anno 2018, il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale –Nucleo Operativo Ecologico di Roma– ha eseguito l'ordinanza emessa dal Gip del Tribunale di Roma avente ad oggetto, tra l'altro, il sequestro della Società E.Giovi S.r.l., gestore della discarica, e nominato un Amministratore Giudiziario. Il soggetto gestore della discarica è obbligato, in base a quanto previsto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, alla chiusura e al ripristino ambientale al termine della gestione operativa della discarica; le somme necessarie per far fronte a tale intervento di ripristino vengono di norma accantonate nel corso della gestione operativa¹⁸.

Con riferimento alla E. Giovi S.r.l., responsabile degli impianti di Malagrotta, vale la pena ricordare in questa sede che l'azienda in parola, riconducibile all'imprenditore del settore Manlio Cerroni, in ragione del coinvolgimento dello stesso nel procedimento penale n. 7449/2008 RGNR incardinato presso la Procura della Repubblica di Roma per l'ipotizzata costituzione di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti, è stata oggetto, unitamente al consorzio Co.La.Ri., alla E. Giovi S.r.l. e alla Officine Malagrotta S.r.l., di un'informativa interdittiva antimafia emessa dalla prefettura di Roma in data 24 gennaio 2014.

In conseguenza di siffatto provvedimento, dopo le pronunce del TAR Lazio e del Consiglio di Stato che lo hanno reso definitivo, il prefetto di Roma, con decreto n. 129564 dell'8 aprile 2017, ha nominato, ai sensi dell'articolo 32 decreto-legge 24 giugno 2014 nr. 90, il Dott. Luigi Palumbo quale amministratore straordinario della E. Giovi S.r.l., in carica dal 10 aprile 2017¹⁹. Successivamente, in data 10 luglio 2018 è stato emesso dal Tribunale di Roma il decreto di sequestro preventivo della società E. Giovi S.r.l. e contestuale nomina del dott. Luigi Palumbo di Amministratore Giudiziario anche per le Installazioni di trattamento meccanico biologico TMB M1 e TMB M2.

Incendio impianto TMB Salario, 11 dicembre 2018 - Il giorno 11 dicembre 2018 verso le ore 4.30 circa, divampava un incendio all'interno dell'impianto di trattamento rifiuti TMB Salario sito in località Salario, di proprietà AMA. A seguito di tale incendio nel dicembre 2018 l'impianto è stato chiuso. La Regione Lazio aveva infatti concesso la revoca di tutte le Autorizzazioni, così come esplicitamente richiesto da AMA.

I primi giorni del mese di maggio 2019, la Procura della Repubblica ha iscritto il nome di tre persone sul registro degli indagati: quello dei due addetti a servizio di vigilanza di turno e quello del responsabile della sicurezza dell'impianto. Per loro si procede per incendio colposo. Dai primi accertamenti è risultato che il sistema di videosorveglianza dell'impianto di trattamento meccanico biologico era spento da almeno tre giorni prima dell'incendio. La Procura della Repubblica ha successivamente depositato una richiesta di archiviazione motivata dalle perizie tecniche, le quali

¹⁷ <https://www.arpalazio.it/documents/20124/69790/Monitoraggio+incendi+2020.pdf>

¹⁸ Doc. n. 34 del 18 gennaio 2024.

¹⁹ Doc. XXIII N. 32 - XVII Legislatura.

asserivano che le telecamere fuori uso, il ritardato allarme con conseguente allungamento dei tempi di intervento dei Vigili del fuoco per il contenimento delle fiamme, non permettevano di lasciare intatte eventuali tracce per supportare l'origine dolosa dell'incendio.

2019

Incendio impianto TMB Rocca Cencia, 24 marzo 2019 – Nel tardo pomeriggio di domenica 24 marzo 2019 si verificava un incendio partito dal “locale di ricezione” dell'impianto di trattamento biologico e meccanico dei rifiuti, che interessava una parte dei rifiuti indifferenziati lì presenti e ammassati nelle prime ore della mattinata di quello stesso giorno, per permettere ad altro personale dell'AMA di effettuare la disinfestazione dei locali, programmata per lo stesso pomeriggio; alle 19.42 sopraggiungevano i Vigili del fuoco, i quali iniziavano le operazioni di spegnimento dell'incendio che si sarebbero protratte sino al giorno successivo.

Le indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Roma conducono all'ipotesi di incendio doloso, ma non hanno consentito di individuarne i responsabili. Si legge nella richiesta di archiviazione: *“il soggetto che ha materialmente appiccato il fuoco [era] a conoscenza della dislocazione dei locali (o perché a conoscenza diretta o perché informato da qualcuno), delle modalità per accedervi, nonché del miglior luogo dove appiccare le fiamme, scegliendo proprio il punto nevralgico dello stabilimento, quello da cui partono i nastri trasportatori di fondamentale importanza per il funzionamento del T.M.B., collocato in prossimità della “sala controllo”, priva della prevista vigilanza al momento dello scoppio dell'incendio; quanto al movente dell'atto criminale, questo sarebbe riconducibile (anche) a interessi economici legati al trattamento e smaltimento dei rifiuti in danno dell'azienda A.M.A. s.p.a., anche in considerazione dell'altro incendio occorso presso lo stabilimento T.M.B. di via Salaria, avvenuto la notte dell'11 dicembre 2018”*²⁰.

2020

Incendio impianto recupero carta di via Falcognana – Il 25 febbraio 2020 un vasto incendio interessava una ditta che si occupa del recupero e del riciclo della carta. A prendere fuoco un capannone ed un'area di circa 5000 mq all'interno della ditta sita in via Falcognana 130, nel territorio del Municipio Roma IX - ex Municipio Roma XII.

Sul posto, oltre ai vigili del fuoco, anche personale ARPA Lazio e ASL. Le indagini sono svolte dal personale specializzato del IX Gruppo Eur e del Comando generale della Polizia Locale di Roma Capitale²¹.

Impianto TMB sito in Roma in località Rocca Cencia, di proprietà AMA: nel luglio 2020, ha subito un sequestro giudiziario, che ha imposto una riduzione del 40% della potenzialità di trattamento autorizzata, da 234.000 a 140.400 tonnellate/anno.

2021

²⁰ Doc XXIII N.14 XVIII Legislatura *“In data 24 marzo 2019, un incendio ha colpito l'impianto TMB di Rocca Cencia. Il rogo interessava una linea di trattamento rifiuti, su due operative (la capacità di trattamento è di 750 tonnellate). Sulla scia del rogo al TMB Salaria, la Procura ha aperto un fascicolo per incendio colposo. Le indagini sono state affidate ai Carabinieri del NOE. L'ARPA Lazio intervenuta posizionando un misuratore nei pressi dell'impianto, ma la contaminazione è stata minima, in quanto l'incendio è stato estinto in poche ore”*.

²¹ Doc XXIII N.14 XVIII Legislatura.

L'Amministrazione giudiziaria di E. Giovi ha rappresentato a tutti gli Enti a vario titolo competenti, di non disporre, allo stato, di risorse finanziarie sufficienti per procedere con la dovuta sollecitudine alla messa in sicurezza del sito di Malagrotta.

A seguito di tali criticità finanziarie manifestate dall'Amministrazione Giudiziaria della E. Giovi S.r.l. per la messa in sicurezza e chiusura della discarica di Malagrotta, considerata l'urgenza di procedere e al fine anche di scongiurare l'apertura di una procedura di infrazione in pendenza dell'EU Pilot n.9068/16/ENVI, la Regione Lazio, nel novembre 2021, in riscontro alla nota del Ministero per la Transizione Ecologica, concernente la riprogrammazione di risorse residue del Piano Operativo Ambiente (Fondo Sviluppo e Coesione), ha presentato una proposta di Scheda Intervento a valere sui fondi FSC per la messa in sicurezza e *capping* del sito discarica di Malagrotta, per una richiesta di finanziamento pari a € 249.976.321,28. Tali fondi si sono poi resi indisponibili. (Doc. della Regione Lazio Prot. n. 0489302 del 11.04.2024).

Le attività di indagine affidate dalla E. Giovi S.r.l. alla Società Technital S.p.A. sono iniziate il 9 dicembre 2021 e sono volte alla redazione del progetto preliminare di copertura della discarica di Malagrotta²².

2022

Il 4 febbraio 2022 - Con Decreto del Presidente della Repubblica, il Sindaco di Roma Gualtieri viene nominato Commissario Straordinario di Governo al "fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025". Tra i poteri assegnati al Commissario Straordinario ci sono:

- predisposizione e adozione del piano di gestione rifiuti della Capitale;
- regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti di Roma Capitale;
- *elaborazione e approvazione del piano di bonifica delle aree inquinate.*

Con Delibera del Consiglio dei ministri 18 febbraio 2022, su proposta del Presidente Draghi, è stato nominato Commissario Unico per la bonifica il Gen. Giuseppe Vadalà per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta in ragione della procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 9068/16 ENVI per violazione degli obblighi imposti dall'art. 14 lettere b) e c) della Direttiva 1999/31/CE.

Nel marzo 2022, la Regione Lazio ha avviato il giudizio per una azione di intervento in rivalsa nei confronti del soggetto proprietario del sito e della Società E. Giovi S.r.l., inadempiente alla realizzazione degli interventi. (Doc della Regione Lazio Prot. 0489302 del 11.04.2024).

In data 15 luglio 2022, innanzi al Prefetto di Roma, è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il Commissario unico e l'Amministrazione giudiziaria di E. Giovi S.r.l., che ha meglio definito le competenze e responsabilità spettanti alle parti. Il citato protocollo ha tra l'altro definito il percorso autorizzativo relativo alle opere da realizzare con particolare riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale che, sulla base del protocollo, viene intestata al Commissario all'atto della consegna delle aree, a seguito dell'individuazione degli operatori economici responsabili degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento della discarica. (Doc. della Regione Lazio Prot. 0489302 del 11.04.2024).

²² Doc. n. 34, del 18 gennaio 2024.

In data **15 giugno 2022** il *TMB 2* è andato fuori uso a seguito di un vasto incendio occorso nella vicina area di stoccaggio autorizzata con Determinazione n. G08802/2015 (*ex gassificatore CoLaRi*).

Il 30 settembre 2022 - La E. Giovi S.r.l. e la Technital Spa risolvono consensualmente il contratto sottoscritto in data 12 maggio 2021 a fronte del pagamento da parte della E. Giovi di un importo di oltre 500.000€.

3 ottobre 2022 - Tavolo tecnico in Regione Lazio sul progetto Montana di *capping* della discarica di Malagrotta approvato il 3 dicembre 2018 con Determinazione G15612/2018. Presenti Regione Lazio, Roma Capitale, i delegati del Commissario Unico per la bonifica, Arpa Lazio e E. Giovi S.r.l.. L'Amministratore Giudiziario ha spiegato in questa sede che non si è proceduto alla realizzazione del progetto di *capping* approvato il 31 dicembre 2018 in quanto nel frattempo (18.02.2022) è subentrata la struttura commissariale, che sulla base di quanto previsto nel DPCM del 18 febbraio 2022 dovrà occuparsi della messa in sicurezza e bonifica della discarica di Malagrotta in sostituzione della E. Giovi S.r.l.²³.

Nell'autunno 2021 l'Amministratore Giudiziario rappresenta a tutte le Istituzioni interessate che non disponeva delle risorse per la realizzazione del progetto di *capping* che, secondo il progetto Montana, comportava una spesa di € 120.748.672,60.

3 ottobre 2022 - il Commissario Vadalà affida alla stessa Technital Spa l'incarico di redigere “*il progetto tecnico finalizzato alla “realizzazione dei lavori di copertura della discarica, di emungimento e trattamento del percolato e captazione del biogas e per la realizzazione della nuova cinturazione perimetrale (secondo Polder)”*”.

7 novembre 2022 - L'Amministratore Giudiziario con nota diretta alla Regione Lazio rappresenta la materiale impossibilità di procedere per alcune attività sulla gestione della discarica a causa della attivazione della procedura di azione in danno da parte della Regione e riferisce inoltre della necessità di intervenire urgentemente per alcune attività da eseguirsi nell'impianto di discarica il cui procrastinarsi potrebbe determinare una ulteriore criticità ambientale. Le misure indicate sono:

- ✓ Implementazione della rete dei pozzi MISE sul versante della discarica a monte dell'impianto TMB1;
- ✓ Incremento del numero dei pozzi di estrazione del percolato realizzando 25 unità aggiuntive per i lotti C, H ed F della discarica;
- ✓ Implementazione della rete di captazione del biogas.

1° dicembre 2022 - L'Amministratore Giudiziario con nota U297/2022 trasmette al Commissario Straordinario Gualtieri, alla Regione Lazio, a Roma Capitale, al Commissario Unico per l'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive Gen. Vadalà, ad Arpa Lazio e alla Città Metropolitana di Roma Capitale una Relazione di aggiornamento sulle attività di messa in sicurezza della discarica di Malagrotta – Attività urgenti da realizzarsi in base ai risultati delle indagini geonostiche geotecniche e geofisiche effettuate da dicembre 2021 a giugno 2022 dalla

²³ Doc. n. 25/3, del 9 gennaio 2024.

Technital in esecuzione del contratto sottoscritto il 12 maggio 2021 e risolto consensualmente a settembre 2022.

2023

13 gennaio 2023 - A seguito della nota U297/2022 la Regione Lazio con nota protocollo 0042419 convoca per il 18 gennaio 2023 un tavolo tecnico con Regione Lazio, Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale, ARPA Lazio (Direzione Generale e Sezione di Roma) ASL RM3, la struttura del Commissario Vadalà e l'Amministratore Giudiziario della E.Giovi S.r.l.²⁴.

Nel gennaio 2023 La Regione Lazio si è costituita parte civile nel procedimento penale n. 40501/20 R.G. N.R. e n. 24192/22 R.G.GIP, pendente dinanzi al Tribunale di Roma.

Il Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)” ha disposto che “*al fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario nominato di euro 250.000.000*”. Con nota del 25 gennaio 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione, ha aggiornato la Commissione Europea sul EU Pilot in corso, trasmettendo la relazione delle attività a firma del Commissario Unico, Gen. Giuseppe Vadalà.

17 marzo 2023 - Con ordinanza il Commissario straordinario per il Giubileo Gualtieri accoglie quanto presentato dall'Amministratore Giudiziario nella nota del 1° dicembre 2022 e dispone che vengano realizzati gli interventi prospettati.

24 marzo 2023 - Viene emanato il Decreto Legge n.13 relativo a “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC) nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune” che, all’art. 52, comma 2, autorizza la spesa per la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta qualificandola “abusiva”.

21 aprile 2023 - approvata la Legge n. 41 di conversione del Decreto legge 24 febbraio 2023 e all’art. 52, comma 2, la parola “abusiva” relativamente alla discarica di Malagrotta viene soppressa.

In data 28 e 31 luglio 2023 pubblicati i bandi di gara relativi agli appalti integrati complessi previsti per il superamento della procedura EU-pilot n. 9068 /16 ENVI chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta (direttiva 1999/31/CE) - Doc della Regione Lazio Prot. 0489302 del 11.04.2024.

Impianto TMB M1 di proprietà E. Giovi sito in Roma in località Malagrotta e nel dicembre 2023 ha chiuso a seguito di un incendio.

2024

Nell’anno in corso sono state avviate le gare pubbliche per il *capping* del sito di Malagrotta e per il cd. raddoppio del polder del percolato della stessa. Inoltre, come si è accennato sopra, si è avuto un

²⁴ Doc. n. 25/3, del 9 gennaio 2024.

primo importante arresto della giurisprudenza di primo grado (Corte d'Assise di Roma) che ha condannato a pene severe Manlio Cerroni e Francesco Rando²⁵ per le ipotesi di disastro ambientale ed altro [...] (luglio 2024 – Sentenza della III Corte d'Assise del Tribunale Ordinario di Roma N. 14783/18 5 novembre 2018²⁶ - PP N. 7449/08 Not. Reato N. 9507/14 R.G. Trib.), eventi illeciti attuati per effetto della gestione irregolare degli impianti in proprietà delle società agli stessi riconducibili proprio nel sito in analisi. Ciò integra un punto di approdo che, sebbene non definitivo, è estremamente importante almeno ai fini dell'accertamento dei fatti che verranno esposti nei capitoli che seguiranno.

²⁵ Sentenza della III Corte d'Assise del Tribunale Ordinario di Roma N. 14783/18 5 novembre 2018

²⁶ http://www.manliocerroni.it/wp-content/uploads/2019/05/sentenza-Cerroni_compressed-1.pdf

2. Conclusioni emerse dalle precedenti Legislature (XVI e XVII)

All'esito dell'inchiesta svolta dalla Commissione, nella precedente legislatura, sullo stato di emergenza venutosi a creare nella provincia di Roma, è possibile affermare che le diverse amministrazioni succedutesi negli anni sul territorio non hanno affrontato la politica sul ciclo dei rifiuti in modo compiuto, per cui l'attuale situazione di crisi può dirsi essere la naturale conseguenza di una carente programmazione e attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti attuato con modalità concrete non conformi alla normativa ambientale.

È sufficiente esaminare la situazione emergenziale che attanaglia ormai da quasi un anno la città di Roma e la provincia, per percepire nitidamente il pregiudizio di fondo che sta alla base del sistema di smaltimento: questo si è semplicemente trasformato, per taluni, in un sostanziale business tanto più conveniente perché giustificato dalla connotazione di emergenza quanto più significativo in termini di dati laddove gli enti preposti non hanno realizzato gli obiettivi di legge, ossia quelli di un ciclo integrato dei rifiuti finalizzato al loro smaltimento nel rispetto dell'ambiente. La situazione che si è avuto modo di constatare, con riferimento alla provincia di Roma ed allo stato di emergenza dichiarato poco meno di un anno fa, presenta connotazioni, per certi versi, paradossali.

Il termine «emergenza», com'è noto, evoca l'idea di circostanze e difficoltà impreviste. Ebbene, mai il termine «emergenza» è stato utilizzato più in modo eccentrico rispetto al suo significato. La Commissione d'inchiesta, nella relazione territoriale sul Lazio approvata il 2 marzo 2011, in sede di conclusioni, ha affermato testualmente: *“Va comunque rilevato che sul territorio della Regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza”*²⁷.

Il dato era più che evidente da tempo, ne poteva essere diversamente, tenuto conto dei quantitativi di rifiuti prodotti da Roma e provincia, dei livelli bassi di raccolta differenziata, dello smaltimento dei rifiuti prevalentemente attraverso il conferimento nella discarica di Malagrotta, prossima alla saturazione. Si è trattato, quindi, di un'emergenza «annunciata» da più parti e attesa con evidente immobilismo, nelle more della dichiarazione ufficiale, dagli enti che avrebbero avuto il dovere di neutralizzarla. E questa è una delle tante contraddizioni che si registrano nella vicenda in oggetto.

Con riferimento alla dichiarazione dello stato di emergenza e alla nomina di un commissario il Ministro dell'Ambiente Corrado Clini, nel corso dell'audizione del 30 ottobre 2012 innanzi alla Commissione della XVI Legislatura, si è espresso in termini molto critici: *«[...] è stato dato un*

²⁷ Leg XVI Doc XXIII N.6 – 2 marzo 2011 - *Va comunque rilevato che sul territorio della Regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza.*

[...] Nel Lazio troppe aziende e consorzi pubblici sono stati costituiti su iniziativa degli enti locali in assenza di un piano industriale, di un organico riferimento territoriale per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti. Tali aziende e consorzi hanno determinato sprechi e inefficienze, duplicato centri di potere, generato assunzioni in contrasto con la normativa vigente e giustificate ogni volta con l'emergenza.

E purtroppo sono molte le società e i consorzi pubblici che operano nel settore a trovarsi in grandi difficoltà economiche. Tutto ciò contribuisce ad aggravare la gestione del ciclo, a distrarre risorse necessarie a favorirne l'efficienza e rischia di preparare il terreno alle infiltrazioni delle consorterie mafiose nel ciclo dei rifiuti, le quali possono movimentare capitali sporchi e denaro riciclato per acquisire aziende in difficoltà e condizionare il libero mercato.

La situazione e la gestione economica delle aziende pubbliche del Lazio operanti nel settore, per la rilevanza che assumono, dovranno essere oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

La gestione del ciclo dei rifiuti nel Lazio presenta gravi elementi di criticità che non potranno essere superate senza precise assunzioni di responsabilità nel rispetto delle competenze di ciascuno.

incarico a un commissario per affrontare un tema che avrebbe dovuto essere gestito con procedure ordinarie. Non si può sfuggire a questo, anche se ho grande stima per il prefetto Pecoraro che si è fatto carico di questa situazione. [...] Questo è un caso su cui riflettere perché ripropone ancora una volta una tematica, che avevo già sollevato la volta scorsa, circa il ricorso a procedure straordinarie per cercare di superare difficoltà di carattere non tecnico, ma politico, visto che riguardano la capacità di governare con un processo normale [...]. Oggi ci troviamo, infatti, con il prefetto di Roma che ha su di sé una responsabilità non tecnica, ma politica di supplenza rispetto a una carenza di governance di una situazione molto complicata. Ora, se immaginiamo che tutte le volte che si presenta una situazione complicata, invece di affrontarla con le misure ordinarie, dobbiamo ricorrere a quelle straordinarie, allora abbiamo una visione quantomeno singolare del funzionamento delle istituzioni e della stessa democrazia [...]».

Le parole dure del Ministro non possono che essere condivise alla luce dei dati obiettivi che la Commissione ha acquisito sin dal 2009, ovvero da quando è stata avviata l'istruttoria per l'inchiesta territoriale sul Lazio. La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo un sito di discarica alternativo a Malagrotta. Le scelte operate dai commissari straordinari che si sono succeduti sono state contestate da più parti, compresi enti istituzionali.

Si richiamano di seguito alcuni passaggi delle conclusioni delle relazioni di approfondimento sul Lazio, elaborate dalla Commissione nella XVI Legislatura²⁸, utili allo sviluppo attuale dell'analisi, considerata la sostanziale permanenza di criticità allora segnalate o previste.

Una prima relazione è stata approvata il 2 marzo 2011.

Essa interviene dopo che è cessata la gestione emergenziale e i poteri sono tornati alle autorità e amministrazioni ordinarie.

Tuttavia, la Commissione, già in quel momento, rileva che la formale cessazione dell'emergenza rifiuti nel Lazio *“sembra rispondere più a motivazioni politiche che al superamento delle criticità nella gestione del ciclo, che sono essenzialmente rappresentate dallo scarso sviluppo della raccolta differenziata, dalla lavorazione di bassa qualità dei rifiuti, dalla commistione tra parte politica e parte gestionale”*.

“La gestione dei rifiuti nella Regione Lazio, contrariamente agli orientamenti, alle scelte, alle strategie dettate dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti e dalle norme nazionali, è andata nel verso opposto a quello della gestione integrata.

Nella Regione sin dal 1999 è stata decretata l'urgenza e la gestione commissariale. La più che decennale durata dell'emergenza rifiuti ha dimostrato sia il fallimento dei poteri d'urgenza, sia la difficoltà di riportare a una gestione ordinaria la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti.

È stato privilegiato il ricorso allo smaltimento in discarica (con richieste di ampliamenti, deroghe e nuove installazioni) e non il ricorso al *revamping*, all'ammodernamento e potenziamento delle strutture di trattamento esistenti, in parte obsolete, per la separazione secco-umido del rifiuto *tal quale*, alla stabilizzazione della frazione umida con produzione di FOS da destinare alla ricopertura delle discariche e/o al ripristino delle cave esaurite, al TMB (trattamento meccanico biologico).

²⁸ Doc XXIII N.11 XVI Legislatura.

Gli interventi effettuati in questi anni sono stati mirati più al superamento della contingenza, con la realizzazione di discariche, impianti di CDR e di inceneritori, che sulla necessità di una efficace programmazione della raccolta differenziata che si attesta su valori del 12-13 per cento fino al 2010, con il fallimento di tutti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 22 del 1997 e dalla stessa programmazione regionale.

I vari impianti per la produzione di CDR forniscono per lo più 'ecoballe', che finiscono prevalentemente in discarica, in quanto di scarsa qualità e non idonee per la termovalorizzazione. Nonostante ciò, per la gestione integrata del ciclo, si continua, anche con il piano della nuova giunta regionale, a scommettere troppo sugli impianti di termovalorizzazione che sembrano sovradimensionati e che lo saranno ancora di più col raggiungimento di obiettivi accettabili di raccolta differenziata.

Il TAR Lazio ha annullato le procedure per la costruzione dell'impianto di gassificazione di Albano. Il TAR, esprimendosi su più ricorsi, proposti da otto sindaci e da numerose associazioni di cittadini, è intervenuto nel merito, ritenendo illegittime le procedure per il rilascio della VIA, insufficienti le misure previste per tutelare la salute pubblica con l'abbattimento delle polveri sottili e per preservare le risorse idriche, in un contesto di particolare problematicità.

Le inadempienze del governo regionale hanno comportato, da parte della Unione europea, l'attivazione di una procedura d'infrazione cui la nuova giunta regionale ha cercato di porre rimedio con l'emanazione del nuovo piano di gestione dei rifiuti avvenuta il 19 novembre 2010, e con la presentazione ed illustrazione dello stesso alla Commissione europea avvenuta nell'ultima settimana di gennaio 2011.

Il nuovo piano regionale persegue essenzialmente l'obiettivo di autosufficienza del sistema attraverso l'organizzazione di un ATO regionale e cinque sub-ATO provinciali, della chiusura del ciclo secondo i criteri della gestione integrata attraverso i quali, a fronte di un potenziamento della raccolta differenziata, del trattamento di separazione del rifiuto *tal quale*, della termovalorizzazione della frazione secca raffinata (CDR), la discarica dovrà avere nel tempo un ruolo decisamente residuale.

Il piano ha posto quindi come obiettivo centrale e prioritario da raggiungere entro il 2011 il 60 per cento di raccolta differenziata sul territorio regionale. Vi è tuttavia da considerare che essendo stato assai basso negli ultimi anni il *trend* di crescita della differenziata, il traguardo appare irraggiungibile nei tempi previsti.

Si aggiunga che la realizzazione della nuova impiantistica prevista o l'attivazione di quella già autorizzata non potrà compiersi prima di tre anni per alcuni impianti (trattamento TMB, compostaggio) o di quattro (realizzazione di una nuova linea di termovalorizzazione o la messa a completo regime di quelle esistenti). Conseguentemente tutte le iniziative legate al raggiungimento dell'obiettivo appaiono ipotetiche e anche il ricorso al conferimento in discarica, che rappresenta il fallimento della gestione virtuosa del ciclo, diventa problematico per l'esaurirsi della capacità di Malagrotta e delle altre discariche del Lazio.

È necessaria una convinta e coerente azione per determinare l'aumento della raccolta differenziata. I positivi risultati raggiunti in molti comuni della provincia di Roma dimostrano che tale risultato si può ottenere con il concorso e il finanziamento di programmi sostenuti dai comuni, dalla provincia e dalla Regione.

In materia di gestione dei rifiuti speciali la situazione attuale è stagnante con evidenti carenze impiantistiche. Vi è la necessità di riavviare un piano credibile di bonifica delle aree contaminate pur considerando che le risorse economiche da mettere in campo non sono trascurabili.

Le considerazioni sui problemi strutturali e organizzativi del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, ai fini dell'indagine che rientra nei compiti istituzionali della Commissione, segnalano che le occasioni di infiltrazione della criminalità si creano e aumentano quando gli impianti e i servizi sono carenti, le istituzioni e gli organi preposti ai controlli non funzionano ovvero quando le strutture e l'organizzazione sul territorio soffrono di difficoltà finanziarie²⁹.

²⁹ La relazione in tal senso segnala che le criticità riscontrate nella gestione dell'impianto di termovalorizzazione di Colferro, dove gli illeciti accertati sono stati favoriti dalla carenza nel sistema dei controlli da parte del comune, della Regione e della provincia, dovuta anche al fatto che l'impianto per lungo tempo aveva operato con la procedura semplificata prevista dagli articoli 31 e 33 del decreto legislativo n. 22 del 1997. Con riferimento allo stesso impianto di Colferro è emblematico che un'altra indagine della procura della Repubblica di Velletri abbia evidenziato una serie

La prima relazione perviene alla conclusione che *“la gestione del ciclo dei rifiuti nel Lazio presenta gravi criticità che non potranno essere superate senza precise assunzioni di responsabilità nel rispetto delle competenze di ciascuno”*.

La Commissione approva una seconda relazione il 3 luglio 2012.

L'ulteriore intervento della Commissione è determinato dal nuovo stato di emergenza dichiarato nella provincia di Roma.

Dopo quasi dieci anni di commissariamento per la gestione dei rifiuti, la Regione Lazio nel giugno 2008, come detto, era tornata alla gestione ordinaria, con le funzioni di programmazione, attuazione e controllo assunte di nuovo dagli enti istituzionalmente competenti (Regione, province e comuni). Nell'estate del 2011 a seguito alla procedura d'infrazione del 17 giugno 2011 n. 2011/4021, avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia anche per la non conformità della discarica di Malagrotta alla direttiva sulle discariche (1999/31/CE), veniva nuovamente dichiarato lo stato di emergenza nella provincia di Roma.

La Commissione rilevava all'epoca come nella propria precedente relazione già si parlasse della prevista saturazione della discarica di Malagrotta, tenuto conto del fatto che il ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio sostanzialmente si esauriva nel conferimento in discarica, a fronte di bassi livelli di raccolta differenziata; e sottolineava l'inopportunità di ricorrere ancora una volta alla creazione di strutture emergenziali, risultate inefficienti in tutta Italia, che avevano storicamente consentito agli enti locali di sottrarsi a decisioni politiche non delegabili; soprattutto quando, come nel caso del Lazio, la situazione emergenziale nasceva proprio dalla mancata programmazione e attuazione di un ciclo virtuoso dei rifiuti.

La Commissione richiama testualmente le conclusioni della relazione del marzo 2011 –sopra riportate – per sottolineare l'incongruenza del termine “emergenza” per definire una situazione invece largamente prevedibile:

“La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo un sito di discarica alternativo a Malagrotta. Occorre necessariamente partire dall'ordinanza di nomina del commissario straordinario al quale è stato attribuito il compito di «garantire l'individuazione, la progettazione e la successiva realizzazione, mediante l'utilizzo di poteri straordinari e derogatori, di una o più discariche e/o l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla Regione, nonché di un impianto di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani necessarie a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza, di cui alla citata ordinanza, per il tempo necessario all'avvio degli impianti di smaltimento e trattamento definitivi da parte dei soggetti competenti e nelle more della messa in esercizio, del sistema impiantistico previsto dal piano regionale di smaltimento dei rifiuti».

Nel provvedimento è specificato che l'individuazione di uno o più siti di discarica dovrà avvenire «in via prioritaria, nell'ambito dei siti indicati nel documento ‘Analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi’ redatto dalla Regione Lazio».

La necessità di individuare un sito idoneo in tempi molto ristretti giustificerebbe, astrattamente, la previsione per cui la scelta del commissario debba essere effettuata in via prioritaria tra i sette siti indicati dalla Regione Lazio [...].

In sostanza, la logica posta alla base della previsione contenuta nell'ordinanza dovrebbe essere quella di facilitare e, quindi, accelerare il compito del commissario.

Tale finalità sarebbe stata realizzata laddove il documento di analisi preliminare avesse individuato siti astrattamente idonei o con criticità superabili e fosse stato il frutto di un'attività istruttoria attuale caratterizzata da verifiche di carattere scientifico e da sopralluoghi sul campo. Nulla di tutto ciò è avvenuto.

Nella parte iniziale del documento si legge: «Il presente documento ha lo scopo di perimetrare, dal punto di vista della compatibilità tecnico-amministrativa, alcune aree, meglio dettagliate in seguito, individuate in via preliminare quali potenziali insediamenti del nuovo sito di discarica, di proprietà pubblica [...] la compatibilità accertata ha carattere esclusivamente preliminare, basandosi su considerazioni di carattere documentale, avendo essa il solo scopo di illustrazione dei siti. Ad essa farà seguito ogni campagna di indagine e ogni iter procedurale necessario, così come previsti dalla normativa di settore e dalla tecnica progettuale e realizzativa». La dizione «compatibilità tecnico-amministrativa» sembrerebbe, secondo i comuni criteri interpretativi, far riferimento a una compatibilità sia dal punto di vista amministrativo, nel senso che non dovrebbero sussistere vincoli giuridici insuperabili (nonostante la normativa emergenziale), sia dal punto di vista tecnico, ossia i siti dovrebbero essere compatibili, sotto il profilo delle caratteristiche geologiche e idrogeologiche, con una loro potenziale destinazione a discarica.

Al contrario, come detto, nello stesso documento, le verifiche necessarie non sono state effettuate, rinviandole a un momento successivo sicché il documento di analisi preliminare della Regione, richiamato nell'ordinanza di nomina del commissario straordinario, risulta essere del tutto inadeguato al diverso scopo conferitogli dall'ordinanza stessa, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista giuridico.

La Commissione non può che evidenziare che tale documento preliminare, ripreso nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha poi condizionato le successive fasi della procedura, non avendo le strutture commissariali proceduto all'analisi di altri siti rispetto a quelli ivi indicati.”

La Commissione rilevava quindi come l'analisi preliminare dei siti fosse avvenuta senza riscontri sul campo e senza verifiche di carattere tecnico e ricordava che sul punto era in corso un'indagine presso la Procura della Repubblica di Roma.

“Nonostante ciò, il documento è stato determinante in quanto ha orientato la scelta dei tecnici nominati dal commissario, i quali si sono concentrati ad analizzare solo questi sette siti, senza valutare la possibilità di individuare una soluzione al di fuori di essi.

D'altra parte, ben avrebbe potuto la struttura commissariale, verificata la non idoneità dei siti indicati nel documento regionale, individuare altre località con caratteristiche compatibili con la realizzazione di una discarica. La prescrizione contenuta nell'ordinanza di nomina del commissario per l'emergenza rifiuti, infatti, lascia[va] spazio, evidentemente, anche ad una scelta diversa, seppur certamente motivata.

Un altro rilievo riguarda la metodologia seguita dalla struttura commissariale per l'individuazione dei siti, metodologia che non può essere condivisa perché prima sono stati individuati i siti e poi è stata approfondita la loro utilizzabilità quali discariche.

In una fase emergenziale, caratterizzata dalla necessità di intervenire in tempi molto ristretti, non vi era motivo di posticipare la verifica dell'idoneità effettiva dei siti preventivamente individuati. Tutto ciò ha comportato una ulteriore perdita di tempo.

È così accaduto che la struttura commissariale, nata al fine di risolvere con estrema urgenza una situazione al collasso, non ha ottenuto alcun risultato dopo diversi mesi di lavoro comportanti, come è evidente, spese per la collettività.

Sarebbe stato certamente preferibile impiegare maggior tempo, all'inizio, in attività tese a verificare effettivamente lo stato dei luoghi e la possibilità di trovare un sito al di fuori di quelli elencati dalla Regione per poi procedere a una scelta che, verosimilmente, non avrebbe lasciato spazio a così tante critiche e non avrebbe costretto la struttura commissariale a rivedere continuamente le sue decisioni [...].”

La Commissione richiamava poi la necessità di concentrarsi su raccolta differenziata e realizzazione dell'impiantistica, concludendo che: *“Il problema dello smaltimento dei rifiuti non può, invero, considerarsi risolto per il solo fatto che per gli stessi vengano trovati luoghi ove concentrarli, perché la questione non è di spostare i rifiuti da un luogo ad un altro, ma di smaltirli senza danno per l'ambiente”.*

La persistenza dei medesimi problemi bene si coglie nelle dichiarazioni rese in sede di audizione, il 1° febbraio 2017 – dall'assessore all'ambiente della Regione Lazio: *“la gestione dei rifiuti nel Lazio e nella Capitale, presenta numerosi aspetti di criticità e l'eredità del passato genera preoccupazioni e talora allarmi, che ogni giorno sollecitano un nostro costante impegno. Da una parte, si deve lavorare per mettere in sicurezza il territorio e la salute dei cittadini, fronteggiando situazioni pregresse e problematiche, dall'altra si deve prospettare uno scenario pianificatorio che realizzi ed assicuri, nel rigoroso rispetto delle leggi, una gestione dei rifiuti improntata verso l'economia circolare e dunque, verso la prevenzione, il riuso, il riciclo e il recupero dei rifiuti come risorsa. Veniamo da un trascorso di tempo nel quale il dominio del ciclo di trattamento e smaltimento dei rifiuti era delle discariche e non possiamo dimenticare che, fino al 2011, in esse era consentito sversare anche rifiuti “tal quali”. Sulla permanenza delle discariche, sulla loro presunta insostituibilità, si è innestato un apparato industriale che ha compresso e mortificato le raccolte differenziate, evitato la costruzione di stabilimenti per il riciclo, originato ‘fabbriche’ che producono rifiuti da rifiuti mentre le discariche venivano creando enormi problemi ambientali”.*

La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, con particolare riguardo all'impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane tuttora centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti – nuovi e diversi rispetto alle discariche, in primo luogo Malagrotta – come preconditione per vicende illecite ma anche per condizionamenti delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati³⁰.

In merito all'emergenza rifiuti a Roma le cose non migliorano negli anni successivi. Quanto è ciò che emerge dalle conclusioni dell'inchiesta sul ciclo dei rifiuti nel Lazio condotta nella XVII Legislatura (2017).

³⁰ Doc XXIII n.32. XVIII Legislatura.

In tali proposizioni conclusive emerge testualmente quanto segue. *“La complessità della situazione riguardante il ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio e a Roma si associa a vicende politico-amministrative e giudiziarie che hanno portato alla luce criticità derivanti da scelte compiute – o omesse – per diversi lustri e riguardanti soprattutto la Capitale.*

Tema centrale è la criticità del ciclo dei rifiuti di Roma, dove rimane tuttora dirimente la questione impiantistica, aggravata dall’assenza, in concreto, di alternative alla discarica di Malagrotta, che da quattro anni ha cessato di operare.

La storia recente di AMA e l’attuale destinazione itinerante dei rifiuti di Roma Capitale segnalano la mancata chiusura del ciclo dei rifiuti, che genera un saldo ambientale negativo e costituisce il presupposto per un rischio di condotte illecite.

La situazione attuale è ancora di forte dipendenza dall’impiantistica extraregionale: a fronte di questi limiti strutturali l’intero territorio regionale e in particolare la città di Roma, risultano condizionati da eventi assolutamente prevedibili, che tuttavia diventerebbero subito ingovernabili. L’assetto attuale rimane arretrato in quanto orientato a generare, attraverso i TMB, rifiuti da rifiuti, che vanno ad alimentare impianti all’esterno di Roma Capitale; manca un’impiantistica per il compostaggio e anche in questo caso Roma Capitale avvia tuttora rilevanti quantità di materia fuori Regione, con aumento esponenziale di costi e impatto ambientale.

Sino ad oggi il sistema ha retto tra molte difficoltà, con l’aiuto indispensabile di impianti localizzati fuori Roma, con viaggi di centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti verso il resto della Regione Lazio, verso altre regioni, verso l’estero.

Il ridimensionamento, per ragioni materiali o giuridiche, di uno di questi ausili produrrebbe, di riflesso, l’impossibilità della stessa regolare raccolta dei rifiuti a Roma. Né si può dimenticare che gli stessi TMB romani presentano cronici problemi di funzionalità degli impianti, tali da determinare interventi di controllo da parte di più soggetti istituzionali e reazioni dei cittadini che vivono nelle zone di insediamento degli impianti.

La mancata attuazione di progetti innovativi ha sostituito a un ciclo dei rifiuti discaricocentrico, un ciclo privo di chiusura, con conseguente aumento dei costi di gestione dei rifiuti e dei costi per i cittadini: maggiori spese conseguenti al trattamento di una quantità considerevole di rifiuti indifferenziati, allo smaltimento fuori Regione dei rifiuti prodotti dagli impianti TMB, nonché alla destinazione a impianti di compostaggio extraregionali della frazione organica proveniente da raccolta differenziata; l’eredità contenziosa di AMA, frutto di una storica in definizione giuridica dei rapporti con i privati, collocata in fasi “emergenziali” e solo di recente superata da un contratto-ponte, rischia tuttora di comportare un elevato esborso di risorse economiche da parte di Roma Capitale ossia da parte di tutti i cittadini romani; il contratto ponte, tuttavia, rappresenta fattore di superamento di una storica situazione monopolistica con riflessi anche tariffari.

Nelle debolezze del ciclo dei rifiuti si inseriscono fenomeni illeciti diffusi: dal rovistaggio, ai roghi di rifiuti, alle filiere improprie dell’autodemolizione, all’abbandono di rifiuti di origine edilizia, al degrado ambientale che interessa i campi nomadi, sede di raccolta illecita, abbandono e incendi di rifiuti; fenomeni sui quali sono in corso iniziative investigative dell’autorità giudiziaria e delle polizie giudiziarie, ma che richiamano fortemente la responsabilità dei soggetti pubblici che hanno compiti di amministrazione attiva, di pianificazione e di controllo, non solo per quanto riguarda gli aspetti ambientali ma anche per il governo delle attività economiche e degli insediamenti antropici e per l’azione di contrasto al degrado urbano.

In questa situazione non è pensabile una divergenza degli obiettivi di massima tra Roma Capitale e Regione Lazio: il problema si incentra su Roma Capitale, posto che, per quanto riguarda gli

impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, con le nuove autorizzazioni, gli ampliamenti e l'ottimizzazione dei quantitativi autorizzati e degli impianti già esistenti, si è raggiunta l'autosufficienza a livello regionale; comuni dovranno quindi essere le azioni per il raggiungimento degli obiettivi della prevenzione, della promozione del riutilizzo, dell'aumento della raccolta differenziata, con l'indispensabile corollario di un'impiantistica calibrata su una realtà costantemente esposta al rischio di quella che, impropriamente, verrebbe definita emergenza, ma che invece è una prospettiva insita nella fragilità di un ciclo privo di chiusura impiantistica e non solo su auspici futuri di un cambio di modello di consumi, considerato che il fattore dimensionale delle grandi aree metropolitane nell'esperienza europea già colloca Roma Capitale in una fascia elevata di raccolta differenziata. Solo il raggiungimento al 2021 della riduzione post-consumo preconizzata in un piano dell'attuale amministrazione capitolina potrebbe ipoteticamente prefigurare un salto in avanti.

In ogni caso, l'attualità delle esigenze e dei rischi per la legalità e per l'ambiente impone ai soggetti pubblici una programmazione del ciclo dei rifiuti giuridicamente legittima, ambientalmente sostenibile, concretamente praticabile nell'immediato.

L'incremento di efficienza e di presenza avanzata di AMA nel ciclo dei rifiuti può essere una garanzia di legalità, a condizione di una gestione trasparente ed efficiente della società pubblica.

La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, con particolare riguardo all'impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane dunque centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti come preconditione per vicende illecite in campo ambientale ma anche per condizionamenti impropri delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati.

L'obiettiva rilevanza, per dimensioni gestionali e storia, del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio e a Roma Capitale, si è associata a recenti vicende giudiziarie che hanno portato alla luce ipotesi di illeciti collegati a quella complessità e alle scelte politico-amministrative.

Queste vicende, al di là degli esiti processuali, segnalano il manifestato interesse di organizzazioni criminali per la gestione di alcuni segmenti del ciclo dei rifiuti a Roma e nel Lazio, nonché la rilevanza di illeciti ambientali che trovano il loro centro nella gestione della discarica di Malagrotta e nella ramificazione di strutture e interessi che da quella realtà si diramano. Altri significativi fenomeni illeciti diffusi e situazioni critiche riguardano poi il Lazio, con attenzione al rischio di presenze criminali nella parte meridionale della Regione, territorio particolarmente sensibile.

Nel territorio di Roma Capitale non vi sono insediamenti di grandi strutture produttive ad alto impatto inquinante e, pertanto, gli illeciti di natura ambientale sono in gran parte collegati alla gestione dei rifiuti; i fenomeni criminali in questo ambito, compresi quelli più gravi di vero e proprio traffico illecito di rifiuti si collocano in un contesto già segnato da una situazione di illegalità diffusa che, come si è osservato, contribuisce al degrado urbano, peggiorando la qualità della vita dei cittadini.

In questo contesto l'attenzione posta dalla Commissione alla posizione di comitati e associazioni ambientaliste ha fornito il riscontro di una situazione in cui la percezione della mancanza di un quadro di riferimento programmatico da parte dei poteri pubblici genera sfiducia e la sensazione della necessità di attivarsi con interventi diretti come spinte esterne rispetto alla ritenuta inerzia dei soggetti istituzionalmente competenti.

La situazione ambientale prodotta dalla passata gestione della discarica di Malagrotta costituisce un problema tuttora aperto, come attestato dalle risultanze in ambito giurisdizionale amministrativo e penale che denunciano un inquinamento persistente: problema che deve trovare esito nei

procedimenti amministrativi pertinenti, ma anche nella valutazione dell'intero sito della Valle Galeria come area di particolare sensibilità ambientale, a causa della presenza di una pluralità di impianti ad elevato impatto antropico.

I fenomeni illeciti nel territorio della Regione comprendono altresì la diffusa inefficienza degli impianti di depurazione comunali, spesso connessa all'assenza o alla inadeguatezza delle reti fognarie, alla mancanza di manutenzione e controlli da parte degli enti competenti nonché alle carenze di adeguamento degli stessi alle variazioni della popolazione residente; nonché la rilevante quantità di discariche abusive tuttora esistenti, connesse con il diffuso fenomeno dell'abbandono illegale di rifiuti, che producono un altrettanto rilevante numero di bonifiche non attuate; laddove poi gli illeciti sversamenti sono di maggiore impatto, la possibilità di bonifica sconta i limiti economico-organizzativi dei comuni.

Alcune vicende delle province laziali evidenziano il tema della finanza ambientale, sotto i profili critici della corretta gestione delle risorse pubbliche e connessa responsabilità contabile, e dell'inefficacia dell'attuale sistema delle fidejussioni.

La situazione del Lazio è caratterizzata da alcuni fenomeni illeciti diffusi che non comportano presenze criminali strutturate o quantomeno come tali note, e che sono tuttavia da sorvegliare sia per l'impatto negativo sull'ambiente che già realizzano, sia per la possibilità che diano adito a quegli interessi criminali: ciò è a dirsi della combustione illecita di rifiuti e dei cosiddetti "roghi tossici" e delle illegalità circostanti i centri di raccolta comunali.

Più articolata è la valutazione degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, verificatisi in maniera significativa anche nel Lazio, a cui la Commissione sta dedicando un apposito approfondimento su base nazionale: al di là delle cause dei singoli eventi, si pone un problema generale di accuratezza delle autorizzazioni, di efficacia dei controlli, di coordinamento tra competenze dei diversi soggetti pubblici; e, sullo sfondo, la necessità di valutare le modifiche sostanziali degli interessi economici, della situazione impiantistica, dei flussi nazionali e internazionali legati alla raccolta e al trattamento di alcune materie, che potrebbe essere movente di un insieme di questi episodi³¹.

Successivamente, la Commissione d'inchiesta ha approvato nella seduta del 4 agosto 2021 la Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione rifiuti³².

L'inchiesta sul fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti deliberata nel corso della Legislatura XVIII a sua volta trae spunto dall'analoga inchiesta condotta nel corso della XVII Legislatura, quando l'interesse istituzionale della Commissione era stato determinato dal ripetersi di episodi d'incendi in impianti di trattamento di rifiuti, a fronte dei quali mancava un report organico e realmente documentato sul fenomeno che proprio l'inchiesta della Commissione avrebbe poi rivelato nelle sue dimensioni di fenomeno nazionale.

La Commissione giunge alla conclusione che *"la valutazione del fenomeno non può prescindere dalla disomogenea distribuzione degli impianti sul territorio nazionale, con carenze strutturali in alcune regioni, come da tempo evidenziato dalle attività della commissione e da numerosi studi di autorevoli istituzioni. Questo potrebbe portare, basandosi non esclusivamente su una mera valutazione numerica in valore assoluto, ma a una verifica di incidenza statistica dell'evento, ad una diversa valutazione del fenomeno in determinate situazioni locali"*.

³¹ Doc. XXIII N.32. XVIII Legislatura.

³² Doc. XXIII N.14 XVIII Legislatura.

3. Contenzioso comunitario e contenimento del rischio d'infrazione

3.1. Quadro generale sul contenzioso comunitario con focus sui rifiuti di Roma

La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione europea, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa³³.

Pre-contenzioso (art. 258 del TFUE)

Quando la Commissione europea rileva la violazione di una norma UE, procede all'invio di una “*lettera di messa in mora*” (o *diffida*), concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere nella mancata attuazione di una norma europea oppure in una disposizione o in una pratica amministrativa nazionali che risultano con essa incompatibili.

La procedura d'infrazione è avviata nei confronti di uno Stato membro in quanto tale, senza che rilevi se l'autore della violazione sia un organo costituzionale, una giurisdizione, un ente territoriale o un soggetto di diritto privato controllato dallo Stato. Qualora lo Stato membro non risponda alla lettera di messa in mora nel termine indicato oppure fornisca alla Commissione risposte non soddisfacenti, quest'ultima può emettere un *parere motivato* con il quale cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffida lo Stato a porvi fine entro un dato termine.

Nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea contro lo Stato in questione (art. 258 de Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, par. 2).

Si conclude così la fase del cosiddetto “precontenzioso” ed inizia la fase contenzioso diretta ad ottenere dalla Corte l'accertamento formale, mediante *sentenza di condanna*, dell'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'Unione.

Contenzioso (art. 260 del TFUE)

Se la Corte di Giustizia accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione.

Se la Commissione ritiene che lo Stato non si sia conformato alla sentenza della Corte, essa avvia una procedura ex art. 260 del Trattato. In questa fase ciò che viene contestato allo Stato è un inadempimento ulteriore e autonomo, consistente nella mancata adozione dei provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza che ha accertato la violazione del diritto dell'Unione (ad esempio, modifica, abrogazione o introduzione di una disposizione normativa; recepimento di una direttiva; mutamento di una prassi amministrativa).

Come negli ordinari procedimenti per inadempimento, la procedura ex art. 260 si articola quindi in una fase precontenziosa e in una fase contenziosa.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la disciplina delle procedure d'infrazione ha subito importanti modifiche. Nei casi di cattiva applicazione del diritto dell'Unione,

³³ <https://www.affarieuropei.gov.it/attivita/procedure-dinfrazione/cose-una-procedura-dinfrazione/>

una delle novità introdotte è rappresentata dalla maggiore rapidità del procedimento d'infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) rispetto a quanto disposto dal precedente art. 228, par. 2 e 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Infatti, se uno Stato membro non si conforma ad una sentenza d'inadempimento emessa ai sensi dell'art. 258 del TFUE e non fornisce esaurienti giustificazioni in risposta alla "messa in mora", la Commissione può deferirlo al giudizio della Corte di Giustizia e chiedere il pagamento di una sanzione senza dover intraprendere una nuova fase "precontenziosa".

Sanzioni

Le sanzioni applicabili consistono di una penalità giornaliera e di una somma forfettaria e sono calcolate dalla Commissione sulla base di tre criteri specifici:

1. la gravità dell'infrazione;
2. la durata dell'infrazione;
3. la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione, onde evitare recidive ("fattore n").

L'importo della penalità di mora giornaliera viene calcolato come segue:

- si moltiplica un importo fisso (2.683 euro al giorno) per un coefficiente di gravità (da 1 a 20) e un coefficiente di durata (da 1 a 3);
- il risultato ottenuto si moltiplica per un fattore invariabile per Paese (il *cd.* "fattore n") - che tiene conto sia della capacità finanziaria (PIL) che del numero di seggi al Parlamento europeo di ciascuno Stato membro (per l'Italia è 3.17).

Sulla base dei predetti parametri la penalità di mora giornaliera minima per l'Italia è pari a 8.505,11 euro.

L'importo della somma forfettaria viene calcolato come segue:

- si moltiplica un importo fisso (pari a 895 euro) per il coefficiente di gravità (da 1 a 20, che tiene conto dell'importanza delle norme UE oggetto dell'infrazione e delle conseguenze di quest'ultima sugli interessi generali e particolari). Per il calcolo della somma forfettaria non viene applicato il coefficiente di durata incluso, invece, nel calcolo delle penalità giornaliera.
- Il risultato viene moltiplicato per il "fattore n" e per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione

In ogni caso, la Commissione stabilisce una somma forfettaria minima per ogni Stato membro da applicarsi qualora dal calcolo sopramenzionato risultasse un importo inferiore a detta somma.

La somma forfettaria minima per l'Italia è pari a 7.038.000 euro.

La Commissione, come da consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia può chiedere di comminare cumulativamente una somma forfettaria e una penalità di mora giornaliera (vedi per tutte le sentenze 12 luglio 2005, C-304/02, *Commissione/Francia*, 23 novembre 2003, C-278/01, *Commissione/Spagna*, 4 luglio 2000, C-387/97, *Commissione/Grecia*, che hanno prefigurato un sistema sanzionatorio basato sulla possibilità di applicare cumulativamente, e non in modo disgiunto come previsto dal Trattato, sia una somma forfettaria sia una penalità giornaliera).

L'avvio di una procedura di infrazione contro uno Stato membro, solitamente condotta dalla Commissione Europea, è sempre motivato dalla violazione del diritto comunitario. Infatti, ogni Stato membro è tenuto ad adeguarsi a tale diritto, e quindi ha una responsabilità assoluta e oggettiva, che coinvolge tutte le sue articolazioni, compresi sia gli organi centrali che gli enti territoriali ed eventualmente anche gli enti privati che ricevono finanziamenti statali. È importante notare che un'infrazione può derivare sia da azioni che da omissioni. Le procedure di infrazione, infatti, sono spesso avviate per il mancato adeguamento alle direttive europee o per la mancata comunicazione alla Commissione riguardo alle misure adottate per l'adeguamento di tale diritto. Si sottolinea, inoltre, che l'inadempimento può essere contestato solamente se risulta attuale, e pertanto, deve necessariamente sussistere al momento della sua contestazione. La Commissione Europea svolge un ruolo centrale nell'avviare le procedure di infrazione. Essa è, infatti, l'organo esecutivo incaricato, ai sensi dell'articolo 17 del Trattato sull'Unione Europea, di vigilare sulla corretta applicazione del diritto UE da parte degli Stati membri. Questo monitoraggio avviene attraverso il controllo delle leggi adottate dagli Stati e, se necessario, tramite indagini d'ufficio. Ogni anno, la Commissione prepara una relazione dettagliata sullo stato di recepimento del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, evidenziando eventuali progressi compiuti. Se non si raggiungono gli obiettivi desiderati attraverso questo dialogo, la Commissione può avviare una procedura di infrazione, che è, dunque, un procedimento a carattere giurisdizionale eventuale. La suddetta procedura di infrazione, come già evidenziato, si articola in due fasi: - una fase precontenziosa, dove la Commissione Europea gioca un ruolo fondamentale; - una fase contenziosa, che si svolge presso la Corte di Giustizia.

3.2. La discarica di Malagrotta: pre-contenzioso

L'attività di chiusura e adeguamento della discarica di Malagrotta alla normativa di riferimento ha rappresentato una indifferibile priorità in ragione dei primari obiettivi di protezione ambientale e di tutela della salute pubblica.

Attualmente, tale adeguamento del sito di discarica è ad opera del Commissario Unico. Inquanto, con Delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio 2022, l'Ufficio del Commissario di Governo è stato incaricato della messa in sicurezza del sito di discarica di "Malagrotta" in Roma. Nel 2016 la Commissione Europea ha avviato una pre-procedura di infrazione (EU Pilot 2016-9068 inosservanza della Direttiva 1999/31/CE) al fine di risolvere rapidamente il problema della "chiusura" della discarica ed evitare i procedimenti formali di infrazione.

La Regione Lazio, in riscontro a quanto programmato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, MITE, (POA-Piano Operativo per l'Ambiente per "interventi per la tutela del territorio") ha presentato nel gennaio 2022 una proposta di finanziamento pari ad € 249.976.321,28, nel febbraio 2022 il Consiglio dei Ministri ha attribuito al Commissario Unico il compito di realizzare le operazioni necessarie all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta entro la fine del 2027, anche al fine di chiudere il pre-contenzioso Europeo e scongiurare una sanzione in capo all'Italia. È emersa fin da subito la necessità di coordinare le operazioni di messa a norma del sito al fine di velocizzare l'opera di messa in sicurezza, il tutto finalizzato a superare la pre-infrazione europea (Pilot 9068) e dare immediata attuazione alle opere e agli affidamenti per la regolarizzazione del sito di discarica di Malagrotta. Per questi compiti si è sviluppata una fattiva e

continua sinergia fra tutti gli Organi istituzionali interessati, Statali e Territoriali, al fine di realizzare “*presto e bene*” questa opera indispensabile a dare sicurezza e benessere ai cittadini di Roma Capitale evitando possibili ulteriori esborsi dell’Erario statale in sanzioni da riconoscere all’UE.

Il sito di discarica, presente nel territorio di Malagrotta³⁴, all’interno del comune di Roma (Roma Capitale), occupa una superficie di 146 ettari con un perimetro di 5 km. Il sito di discarica è attivo dalla metà degli anni 1970 ed ha cessato di ricevere rifiuti definitivamente dal 2013; nella discarica di Malagrotta sono stati conferiti e abbancati almeno 45 milioni di tonnellate di rifiuti³⁵.

L’attività di chiusura ed adeguamento della discarica alla normativa di riferimento, che già da un punto di vista ingegneristico costituisce un’opera di grande complessità, rappresenta una indifferibile priorità in ragione dei primari obiettivi di protezione ambientale e di tutela della salute pubblica. L’impianto di discarica (si ricorda che sul sito sono presenti anche altri impianti tecnologici per la gestione dei rifiuti) è di proprietà della Società privata E. Giovi S.r.l. che, nel 2018, dopo il sequestro dell’impianto intervenuto su disposizione della Procura della Repubblica di Roma, è stata posta in amministrazione giudiziaria (attuale amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo).

Nel 2010, con Ordinanza del Sindaco del Comune di Roma, è stato imposto alla società di adottare una serie di azioni di tutela e salvaguardia ambientale, volte a garantire l’efficacia dell’isolamento perimetrale e laterale della discarica.

Di seguito i diversi step compiuti dalla Struttura Commissariale per l’adeguamento della discarica, come riferito dal Commissario di Governo.

Fase 1 – Individuazione e investitura del Commissario di Governo e attività conoscitiva (gennaio 2022 giugno 2022)

Il 5 gennaio 2022 la Regione Lazio ha avanzato la richiesta alla Struttura Commissariale di svolgere le funzioni di Commissario Governativo nell’ambito delle attività di chiusura ed adeguamento della discarica di Malagrotta in rispetto alla normativa di riferimento. A questa richiesta l’Autorità Commissariale ha fornito la propria disponibilità per l’inizio delle attività propedeutiche, anche nelle more della predisposizione di provvedimento governativo. Il 18 febbraio 2022 il Consiglio dei

³⁴ Doc. n. 107/3 del 14 maggio 2024.

³⁵ Nello specifico:

- nel periodo compreso tra il 1975 e il 2001, il sito è stato autorizzato all’operazione di discarica per conferimento di rifiuti urbani e fanghi di depurazione;
- negli anni 2003 e 2004, il sito ha subito un aumento notevole dei rifiuti, pari al 6% anche in ausilio delle altre discariche della provincia di Roma (Albano Laziale, Bracciano e Guidonia) che non erano preposte ad uno smaltimento così rilevante. Con il passare degli anni, la discarica ha continuato a ricevere rifiuti, e, nel 2003 ARPA Lazio ha avviato il procedimento di caratterizzazione e bonifica per evidenza di contaminazione delle acque sotterranee;
- nel 2007, la Società E.Giovi ha presentato il Piano della Caratterizzazione, poi approvato, mentre il Commissario straordinario per l’Emergenza Rifiuti consentiva l’apertura del sito fino al maggio 2008, e successivamente il Governo prorogava tale termine fino al dicembre 2008. Nel 2010, un’ordinanza del Comune di Roma imponeva azioni di messa in sicurezza e interventi ai sensi del Titolo V, Parte IV del D.Lgs. 152/2006; ordinanza poi annullata dal TAR Lazio, nel 2011, a seguito del ricorso presentato dalla Società E. Giovi S.r.l.;
- nel 2012, nell’ambito del ricorso proposto innanzi al Consiglio di Stato per l’annullamento della sentenza del TAR Lazio, i Giudici hanno incaricato un collegio di verificatori tecnici;
- dal 2013, il sito ha cessato di ricevere rifiuti e il Comune di Roma ha attivato le procedure per danno ambientale;
- nel 2015, inoltre, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso avverso l’annullamento della sentenza del TAR e ha ripristinato l’operatività dell’Ordinanza del 2010 del Comune di Roma, sopra richiamata.

Ministri ha deliberato la nomina al Generale CC Giuseppe Vadalà di Autorità di Governo, quale Commissario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente della discarica di Malagrotta.

Su richiesta della presente Commissione il Generale CC Vadalà segnala che una delle prime azioni avviate nell'ambito dell'attività Commissariale, in sinergia con tutti i soggetti coinvolti, è stata quella di applicare il principio eurocomunitario “*chi inquina paga*”. In data 11 marzo 2022, pertanto, la Regione Lazio, su indicazione del Commissario, ha avviato l'attivazione in giudizio per una azione di intervento di rivalsa nei confronti del soggetto proprietario del sito e della Società E. Giovi S.r.l., contestualmente, l'Autorità Commissariale ha avviato le interlocuzioni necessarie con l'Amministrazione giudiziaria per acquisire tutta la documentazione amministrativa e tecnica disponibile che la E. Giovi S.r.l. stava facendo produrre nell'ambito delle attività di progettazione degli interventi di chiusura della discarica. La Struttura Commissariale e l'Amministrazione giudiziaria hanno sviluppato un percorso condiviso per tenere conto delle reciproche prerogative anche tramite interlocuzioni ed incontri a staff congiunti, ad esempio i “tavoli operativi” che si sono svolti nei mesi di marzo, aprile e maggio 2024.

Fase 2 – Sviluppo delle ipotesi progettuali e definizione rapporti con Amministrazione giudiziaria (giugno 2022 – agosto 2022)

Acquisita la documentazione conoscitiva e in parte progettuale, che è stata messa a disposizione nella sua interezza ad agosto 2022, la Struttura Commissariale ha delineato le necessità di un intervento complesso e complessivo per addivenire alle attività di chiusura ed adeguamento alla normativa di riferimento della discarica, prevedendo due linee di progettazione e conseguenti appalti al fine di snellire e comprimere al massimo i tempi, in particolare, sono stati previsti due progetti per due successivi appalti che vedranno la realizzazione delle seguenti opere:

1. Appalto A - Progetto di Fattibilità Tecnica Economica: Copertura Superficiale.
2. Appalto B - Progetto di Fattibilità Tecnica Economica: Nuova Cinturazione Perimetrale.

Il Commissario Unico rappresenta che la scelta di suddivisione delle opere rappresenta una vera e propria milestone del progetto, in tal modo, con la nuova cinturazione perimetrale, si pongono anche le basi per avviare le azioni di salvaguardia ambientale, immediatamente oltre il confine della discarica. La Struttura Commissariale ha così predisposto, in data 1 giugno 2022, le relative procedure di selezione per l'affidamento dei servizi di redazione dei due citati Progetti di Fattibilità Tecnica Economica (PFTE); la richiesta di redazione dei n. 2 PFTE è stata formulata con la specifica previsione di essere allineata agli standard migliorativi proposti dal documento “*Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC*”³⁶ adottato dal Ministero delle Infrastrutture e delle

³⁶ <https://cslp.mit.gov.it/normativa/linee-guida-la-redazione-del-progetto-di-fattibilita-tecnica-ed-economica-da-porre-base>

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) <https://temi.camera.it/leg19/pnrr.html>

Al fine di affrontare le sfide connesse alla crisi pandemica e al conseguente rallentamento delle economie europee, l'Unione europea ha approntato, nel quadro del *Next Generation EU*, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*– RRF), un nuovo strumento finanziario per supportare la ripresa negli Stati membri. La *Recovery and Resilience Facility*, il cui funzionamento è disciplinato dal Regolamento n. 2021/241/UE, ha una dotazione iniziale massima di 723,8 miliardi di euro, di cui 338 miliardi di *grants* (sovvenzioni) e 385 miliardi di *loans* (prestiti). Con le modifiche introdotte con il Regolamento (UE) 2023/435

Mobilità Sostenibili di concerto con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. I due PFTE hanno rappresentato l'analisi delle opere da realizzare, tenendo conto degli aspetti territoriali, e conterranno una maggiore quantità e qualità di dati rispetto ai PFTE "ordinari". Da ultimo, ma non per importanza, le linee guida sono uno strumento per valorizzare gli schemi di economia circolare e i requisiti ambientali nella scelta dei materiali. I soggetti economici selezionati hanno così presentato la propria offerta tecnico-economica che è stata passata al vaglio dell'esame di congruità per la determinazione del corrispettivo, a seguito della quale sono stati sottoscritti i relativi atti contrattuali per consentire il tempestivo avvio delle progettazioni. Si evidenzia che la copertura economica relativa alla redazione dei due PFTE per un totale di € 1.593.026,69 è stata possibile grazie all'utilizzo di fondi residui della Regione Lazio, proprio in considerazione della celerità necessaria alla realizzazione dell'opera.

Parallelamente, è proseguito il rapporto di interlocuzione con l'Amministrazione giudiziaria che, dopo il mese di maggio 2022, ha condotto in data 15 luglio 2022, innanzi al Prefetto di Roma, alla sottoscrizione di un protocollo di intesa tra il Commissario Governativo e l'Amministrazione giudiziaria di E. Giovi S.r.l., che ha meglio definito le competenze e responsabilità spettanti alle parti. Il citato protocollo ha tra l'altro definito il percorso autorizzativo relativo alle opere da realizzare con particolare riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale che, sulla base del protocollo, viene istruita e intestata al Commissario all'atto della consegna delle aree, a seguito dell'individuazione degli operatori economici responsabili degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento della discarica, avocando a sé tutti i profili di *governance* e controllo del complesso procedimento amministrativo e corrispondenti apprestamenti tecnico-ingegneristici.

Fase 3 – Definizione delle risorse finanziarie, affidamento incarichi progettazione e procedure amministrative di autorizzazione per l'intervento (agosto 2022 – dicembre 2022)

(REPowerEU) sono state messe a disposizione degli Stati membri ulteriori sovvenzioni (18,9 miliardi) nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e della riserva di adeguamento alla Brexit.

Piano nazionale complementare (PNC)

Il decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101 ha disposto all'art. 1, comma 1, l'approvazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), finanziato con risorse nazionali per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026, con l'obiettivo di integrare e potenziare i contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In attuazione del comma 7 del citato articolo, la disciplina del PNC è contenuta nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021 (Programmi del Piano) e nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2022 (Programmi cofinanziati). Si rinvia per il dettaglio alla sezione II contenuto del Piano.

Il PNC, al quale è applicata la normativa di semplificazione e accelerazione già prevista per il PNRR (art. 14 decreto-legge n. 77 del 2021 e art.1, comma 6, decreto-legge n. 59 del 2021), si basa su alcuni principi finalizzati a una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse, mediante:

- l'accelerazione della c.d. «messa a terra» degli interventi comprimendo e, ove possibile, anticipando i tempi di definizione dei passaggi amministrativi e burocratici;
- il finanziamento diretto di progetti definiti con obiettivi di realizzazione precisi superando ove possibile, il semplice riparto delle risorse.

Il meccanismo previsto dalla legge impone alle Amministrazioni di individuare obiettivi iniziali, intermedi e finali dei progetti di cui sono titolari nonché le tempistiche entro cui tali obiettivi devono essere raggiunti, con la previsione della revoca del finanziamento in caso di mancato rispetto delle stesse e di meccanismi premiali (assegnazione di risorse revocate) per le Amministrazioni che riportino i migliori dati di impiego delle risorse (art. 1, commi 7 e 7-bis del decreto-legge n. 59/2021).

La complementarità del PNC rispetto al PNRR si manifesta non solo a livello di disciplina ma anche a livello:

- progettuale, con una integrazione delle risorse per gli interventi già previsti nel PNRR (i c.d. programmi e interventi cofinanziati);
- di missione o di componente della missione, con la previsione di ulteriori investimenti (i c.d. programmi e interventi del Piano) che contribuiscono al raggiungimento delle finalità del PNRR.

Peraltro, il PNC rappresenta un traguardo del PNRR, trattandosi di un impegno oggetto di due milestone della Riforma della pubblica amministrazione (M1C1-55 e M1C1-62).

Elemento determinante per la realizzazione delle opere di chiusura e adeguamento del sito di discarica di Malagrotta è quello economico e finanziario. La Regione Lazio nel primo intervento valutativo del gennaio 2022 aveva stimato una spesa da sostenere pari ad € 249.976.321,28. Tale importo avrebbe dovuto essere finanziato tramite la riprogrammazione di risorse residue (avviata dal Ministero della Transizione Ecologica nel dicembre 2021) del Piano Operativo Ambiente “*Interventi per la tutela del territorio e delle acque*” (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020). L’utilizzo di queste risorse impone l’unico vincolo per i commissariamenti governativi di seguire un cronoprogramma che individui il fine lavori entro il 31 dicembre 2025. È stato necessario, tuttavia, verificare l’effettiva possibilità di impiego di queste risorse, tra i mesi di giugno e settembre 2022, poiché la ripartizione dei fondi deve rispettare altri vincoli di carattere più generale che dovranno trovare soluzione in questo esercizio di programmazione. Quanto sopra non ha tuttavia ostacolato l’affidamento delle attività di redazione dei citati documenti PFTE, infatti, in data 18 luglio 2022 è stata determinata l’aggiudicazione provvisoria per l’affidamento del servizio di ingegneria per la redazione del progetto relativo alla realizzazione della copertura della discarica e della costruzione di una nuova cinturazione perimetrale. Inoltre, è stato chiesto agli operati economici di agire in anticipo, nelle more della stipula del contratto e della aggiudicazione definitiva, sotto riserva di legge. A seguito di specifica richiesta dell’Autorità Governativa venivano acquisite tutte le risultanze delle indagini conoscitive e le elaborazioni progettuali sviluppate dalla Società E. Giovi S.r.l., - messe a disposizione dell’Ufficio Commissariale nel mese di agosto 2022 - al fine di avere un quadro completo, coerente e aggiornato della consistenza della discarica e delle condizioni di qualità delle matrici ambientali. L’ottenimento di queste informazioni è stato fondamentale al fine di definire la progettazione degli interventi. L’Ufficio Commissariale ha inoltre definito, fin dall’aprile 2022, l’iter per l’ottenimento dell’Autorizzazione Integrata Ambientale necessaria per la realizzazione delle opere e per l’avvio delle procedure di appalto attraverso la doverosa interlocuzione con la Regione Lazio. In occasione del Tavolo Tecnico del 3 ottobre 2022, è stato condiviso un percorso di istruttoria tecnica e amministrativa da avviare subito sui documenti progettuali commissionati dal Commissario, al fine di comprimere i tempi necessari per l’ottenimento dell’autorizzazione, quest’ultima, come definito, sarà intestata al Commissario di Governo. In data 5 dicembre 2022 si è svolta una riunione operativa tra struttura del Commissario, Regione Lazio, Comune di Roma e Città Metropolitana di Roma Capitale e studi di progettazione incaricati, allo scopo di illustrare gli interventi e le soluzioni preposte e accelerare le attività istruttorie. Nelle more della istruttoria tecnica finalizzata ad ottenere l’Autorizzazione Integrata Ambientale necessaria per l’attuazione degli interventi, sono state espletate le procedure di selezione dell’operatore economico che ha effettuato, con esito positivo, la verifica dei PFTE al fine della validazione degli stessi a cura del RUP.

Fase 4 – Conclusione iter autorizzativo, avvio procedure di gara, aggiudicazione e realizzazione opere (ottobre 2023 – giugno 2024).

Ottenuti i Progetti di fattibilità tecnica economica, nel mese di luglio 2023 sono state bandite le gare di appalto ad evidenza pubblica, con il 5 ottobre 2023 quale termine ultimo per la presentazione delle offerte, si è conclusa la fase di selezione relativa alle due procedure di gara. Le Commissioni di Gara (nominate nel mese di settembre 2023) per la valutazione delle offerte pervenute dagli

operatori economici partecipanti si sono insediate, per ciascuna procedura di appalto, in data 24 ottobre 2023 e nella medesima occasione si sono svolte le relative prime sedute. Successivamente, all'aggiudicazione dei due appalti (maggio/giugno 2024) e sottoscrizione dei relativi contratti ci sarà il conseguente avvio delle attività poste a base di gara. Contestualmente, sarà bandita la gara per la selezione degli operatori economici che svolgeranno i servizi tecnici di ingegneria della Direzione dei Lavori e il Coordinamento della Sicurezza.

Fase 5 – Piano di Monitoraggio e controllo Ambientale e Piano di Alta Sorveglianza (dicembre 2023 – giugno 2024)

Con la predisposizione ed autorizzazione del Progetto Esecutivo degli interventi, si perverrà anche alla definizione completa degli strumenti tecnici che consentiranno di verificare in corso d'opera e durante la fase di post gestione pluriennale la corretta e funzionale esecuzione delle opere. Questo si tradurrà in una serie di azioni per il monitoraggio del comparto sotterraneo naturale (suolo, sottosuolo ed acque di falda), del comparto naturale idrografico (rete di drenaggio e laminazione delle acque di ruscellamento), del comparto subaereo (aria atmosferica, diffusione polveri, impatti olfattivi) e, non da ultimo, del comparto discarica vero e proprio (estrazione e trattamento del biogas e del percolato, tenuta del sistema di confinamento, funzionalità sistemi di messa in sicurezza, evoluzione morfologiche). Si tratta del monitoraggio ambientale sviluppato secondo i criteri internazionali IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control* - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento), che verrà svolto con la piena approvazione e partecipazione attiva degli enti pubblici deputati al controllo degli impatti ambientali per una completa validazione dei dati.

Per porre ancora maggiore attenzione agli aspetti su esposti, la Struttura Commissariale sta sin d'ora procedendo alla predisposizione e progettazione di un Piano di "Alta Sorveglianza" del sito con l'obiettivo di costruire uno schema di *governance* per il perfezionamento dei processi e la migliore selezione degli strumenti. Questo piano raccoglierà diversi livelli di controllo: una prima sezione sarà dedicata agli aspetti del monitoraggio delle matrici ambientali del sito mentre una seconda sezione sarà centrata sulle precauzioni di antincendio, sul controllo delle eventuali ingerenze dall'esterno e di approntamento della sorveglianza tecnologica nel sito. In questo schema di *governance* elemento centrale è la previsione di una *control room* dove possano confluire tutte le informazioni più significative e i dati più sensibili, con associato un sistema di allerta automatizzato, anche collegata da remoto agli operatori o alle Istituzioni dedicate per un pronto intervento³⁷.

Passando dalle fasi compiute e da compiere per l'adeguamento della discarica, di seguito si illustrano in breve e per anno, i punti più importanti in merito al lavoro svolto per la messa in sicurezza di Malagrotta (Causa EU Pilot 9068-16)³⁸ da parte della Struttura Commissariale:

Anno 2022

³⁷ Doc. n. 107/003, del 14 maggio 2024.

³⁸ Dossier Missione Adeguamento del sito di discarica di Roma Malagrotta – EU Pilot 9068/16.

https://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/media/cubnqc4k/20240201_dossier-malagrotta-eu_9868-16.pdf

- Gennaio 2022 – Roma: La Regione Lazio, visto il D.L. 6 novembre 2021, n.152 (Commissario Bonifiche) e sentito il parere del Sindaco di Roma Capitale (giusta nota del 4 gennaio 2022 prot. n. 368), chiede la disponibilità ad assumere il ruolo di attore per l’attuazione dell’intervento di messa in sicurezza permanente (misp) in relazione al disposto normativo del D.L. 6/11/2021, n.152, art. 43 che, tra l’altro, ha esteso le funzioni e le attività di bonifica del Commissario Unico anche ai siti contaminati di competenza regionale. Il Direttore Generale della Regione Lazio, Ing. Wanda D’Ercole, ha avanzato una richiesta di collaborazione condivisa anche dal Sindaco di Roma Capitale, per la “*messa in sicurezza e capping del sito discarica di Malagrotta*”, nel Comune di Roma; l’Amministrazione Regionale, in accordo con il Sindaco di Roma Capitale, si è impegnata a trasferire al Commissario Unico, le risorse economiche all’uopo destinate;
- 11.01.2021 Roma: incontro tecnico di vertice (commissario e sub-commissari) al fine di stabilire le linee guida operative delle condotte attuative di prossimo e medio termine.
- 18.01.2022 Roma: riunione di vertice per la verifica della corretta imputazione dei cronoprogrammi (scadenze temporali).
- 26.01.2022 Roma: L’Amministrazione Giudiziaria E. Giovi S.r.l. trasmette aggiornamento sullo stato di avanzamento delle attività previste dalla Determinazione G15612 del 3 dicembre 2018, nel quale viene data evidenza delle indagini geofisiche, geognostiche, geotecniche e topografiche eseguiti al 19 gennaio 2022, del monitoraggio topografico, dell’efficientamento dei pozzi di estrazione del biogas a funzionamento duale e della sistemazione ambientale finale comprensiva dell’inserimento paesaggistico e della fruibilità del sito.
- Febbraio 2022: il Governo assegna al Commissario (Dpcm 18 febbraio 2022) la messa in sicurezza del sito di Roma Malagrotta.
- Aprile 2022: si è proceduto a valutare i dati della situazione aggiornata con continui scambi/riunioni con Regione Lazio, Arpa Lazio, città metropolitana e Comune di Roma.
- Giugno 2022: si è selezionato un pool di tecnici (10) ad ausilio della task force commissariale per la verifica dei più celeri e efficaci sistemi di messa in sicurezza del sito.
- Luglio 2022: è stato firmato un Protocollo d’Intesa tra il Commissario Unico e l’Amministratore Giudiziario della società E. Giovi (in affidamento Legale) con la guida del già Prefetto di Roma, Matteo Piantodosi, per il miglior coordinamento delle attività da porre in essere in modo sinergico e al fine di uniformare le condotte per il fine ultimo della messa in sicurezza delle aree (sono seguiti, nel corso dell’anno 2024 quattro incontri presso la sede della Prefettura).
- Ottobre 2022: si sono affidati gli studi di progettazione e la redazione dei progetti di messa in sicurezza delle aree, suddividendoli in due grossi blocchi: emungimento/trattamento del percolato e del biogas nonché *capping* provvisorio, *capping* definitivo e cinturazione (polder) contenitiva che cubassero la dotazione finanziaria assegnata per decreto.
- Dicembre 2022: dopo diverse interlocuzioni ai massimi vertici (Presidenza del Consiglio, Governo, Regione Lazio e Comune di Roma) si è raggiunta la copertura finanziaria per la realizzazione dei lavori (€ 250milioni), suddivisi in 5 anni (2023-2027).

- Gennaio 2023: si è affidato alla stazione appaltante pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri - Unità Tecnica di Napoli la procedura di gara per le due tipologie di servizi/lavori da eseguire.
- Febbraio 2023: stesura dei capitolati di gara da parte di UTA delle PCM.
- Marzo-aprile 2023: verifica tecnica dei capitolati secondo la normativa vigente.
- Giugno 2023: pubblicazione sul sito istituzionale delle pre-informative per le due gare relative all'adeguamento alla normativa vigente inerente la chiusura e post gestione della discarica, nello specifico: *capping* provvisorio, trattamento biogas e percolato (importo € 122 milioni), rifacimento del polder (€ 77 milioni).
- Agosto 2023: pubblicazione in GURI/GUUE dei 2 bandi di gara.
- Settembre 2023: nomina delle due commissioni di gara.
- Ottobre 2023 scadenza offerte per le gare e verifica degli atti amministrativi.
- novembre/dicembre 2023: apertura e valutazione delle buste amministrative e delle offerte economiche per le 2 gare (*capping* provvisorio, trattamento biogas/percolato e rifacimento del polder) per la messa in sicurezza del sito di Roma Malagrotta.
- dicembre 2023 Roma: Il Nucleo Informativo Antincendio Boschivo (NIAB), del Comando Carabinieri Tutela Forestale e Parchi trasmette relazione di sopralluogo finalizzata all'esecuzione di attività tecniche di volo con sistema di Aeromobile a Pilotaggio Remoto (APR). Il sopralluogo è stato effettuato nelle date 15, 19 e 20 dicembre 2023; i dati rilevati saranno resi disponibili post elaborazione.
- dicembre 2023: redazione della progettazione per i piani di controllo, verifica e monitoraggio dei livelli di inquinamento del sito, da parte della stazione appaltante Veneto Acque, società in house della Regione del Veneto, su esigenza della Struttura Commissariale al fine di effettuare un "bianco" del sito.

Anno 2024

- gennaio 2024: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase) trasmette il provvedimento di registrazione della Corte dei Conti per gli impegni di spesa a favore del Commissario di 250milioni di euro. Negli stessi giorni il Commissario incontra il Prefetto per la verifica delle attività congiunte da porsi in essere per la sorveglianza del sito.
- febbraio 2024: viene definita una prima bozza del Piano di Alta Sorveglianza (PAS) che consta di tre comparti:
 - PAS ambientale che contiene un insieme di controlli effettuati con cadenza periodica in risposta ad esigenze puntuali, attraverso la rilevazione e la misurazione di determinati parametri al fine della tutela dell'ambiente;
 - PAS intrusione che è rappresentato da un insieme di controlli effettuati con cadenza periodica in risposta ad esigenze puntuali finalizzato al controllo degli ingressi indesiderati, videosorveglianza/pattugliamento;
 - PAS Prevenzione incendi che contiene un insieme di controlli effettuati con cadenza periodica in risposta ad esigenze puntuali, al fine di prevenire un incendio: valutazione del rischio incendio, identificazione delle possibili cause di incendio, controllo delle sorgenti innesco. Il sistema di protezione incendio valuterà strumenti di tipo attivo, passivo e la relativa formazione.

Il Commissario Unico per le Bonifiche Gen. B. CC Giuseppe Vadalà in data 8 maggio 2024 dà conto che le gare per i lavori di adeguamento della chiusura della discarica del sito di Roma Malagrotta (copertura impermeabile-*capping*, impiantistica per la captazione del biogas e il trattamento del percolato, cinturazione contenitiva esterna) sono state completate³⁹:

1. Gara per *capping*, *captazione biogas e trattamento percolato* al raggruppamento NICO srl (capogruppo) per un importo complessivo di € 116.146.300,24 ovvero uno sconto di 7.01% rispetto a quanto posto a base di gara, con un risparmio quindi di € 7.304.499;
2. Gara per *cinturazione contenitiva* al raggruppamento TREVI spa (capogruppo) per un importo complessivo di € 58.609.958,43 ovvero uno sconto di 19.71% rispetto a quanto posto a base di gara, con un risparmio quindi di €14.387.872.

In un siffatto contesto, appare doveroso ricordare che sulle discariche la Commissione europea era già intervenuta nell'anno 2009 con l'avvio di indagini riguardanti, oltre a Malagrotta, anche altre discariche presenti nella Regione Lazio.

In particolare, a seguito dell'avvio della fase precontenziosa, l'Italia, nel marzo 2011, ha tentato di difendersi affermando che i rifiuti conferiti presso la discarica di Malagrotta dovevano comunque considerarsi come trattati. Nonostante ciò, la Commissione avviava la fase pregiudiziale presso la Corte di Giustizia. Allo Stato italiano veniva contestato il mancato adeguato trattamento dei rifiuti, in quanto gli stessi non subivano, in parte, l'obbligatorio trattamento meccanico biologico (TMB), finalizzato a contenere il volume degli stessi e ad agevolarne l'eventuale recupero, né erano differenziati in apposite sezioni. L'ulteriore grave carenza era legata alla mancata realizzazione di una rete integrata e adeguata degli impianti secondo le migliori tecniche disponibili. Al contrario, il trattamento dei rifiuti attuato nel sito di Malagrotta consisteva in un mero schiacciamento e triturazione degli stessi, esclusa la necessaria previa selezione e stabilizzazione della parte organica. La procedura di infrazione n. 2011/4021, veniva avviata nel maggio 2012 per la non conformità alla Direttiva 1999/31/CE in combinato disposto con la Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, della discarica di Malagrotta e di altre discariche laziali. In esito a tale procedura, il 15 ottobre 2014, la Corte di giustizia europea, su ricorso della Commissione, ha dichiarato l'Italia inadempiente rispetto agli obblighi ad essa incombenti in forza della normativa europea sulle discariche (C-323/13)⁴⁰. La sentenza di condanna si riferisce alla situazione al primo agosto 2012.

In particolare, la Corte di giustizia ha riconosciuto che l'Italia ha violato le norme in materia di rifiuti relativamente al loro conferimento in sette discariche del Lazio: cinque a Roma (Malagrotta, Colle Fagiolaro, Cupinoro, Montecelio-Inviolata e Fosso Crepacuore) e due di Latina, situate a Borgo Montello.

L'Italia, ad avviso della 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

³⁹<https://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/comunicazione/comunicati-stampa-e-notizie/2024/20240508-malagrotta/>
<https://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/le-attivita/causa-eu-pilot-9068-16/2024-cronoprogramma/cronoprogramma-al-marzo-2024/>

⁴⁰ TFUE *Articolo 258* La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

adeguato, con la differenziazione delle diverse sezioni e la stabilizzazione della frazione organica. Inoltre, secondo la Corte, un'ulteriore violazione da parte dell'Italia sta nella mancata creazione, nella Regione Lazio, di una rete integrata ed adeguata di impianti di gestione dei rifiuti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Infine, la Corte ribadisce che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie affinché solo i rifiuti già trattati vengano collocati in discarica. Sottolinea, inoltre, che a nozione di "trattamento" comprende i processi fisici, termici, chimici o biologici (inclusa la cernita), che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero; la direttiva Ue prevede, inoltre, che il trattamento sia costantemente adeguato al progresso scientifico e tecnico.

La stessa Corte, durante lo svolgimento della fase contenziosa, ha considerato fondati gli ampi argomenti riportati dalla Commissione Europea, la quale ha sostenuto la violazione degli obblighi imposti dalle Direttive 99/31/CE e 08/98/CE da parte dello Stato italiano. Sulla base di tali presupposti, la Corte ha condannato lo Stato italiano con pronuncia del 15 ottobre 2014 (causa C-323/13)⁴¹.

3.3. Rapporti con le amministrazioni coinvolte

La Struttura del Commissario Unico per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio, si sta occupando del sito di Malagrotta dal 5 gennaio 2022 ovvero da quando è pervenuta la nota della Regione Lazio n. 8004 del 05 gennaio 2022 con la quale è stato chiesto di provvedere alle opere di adeguamento alla chiusura del sito di Malagrotta⁴² e dal momento dell'incarico ricevuto dal Governo con D.P.C.M del 18 febbraio 2022⁴³ in cui è prevista l'attribuzione dei compiti di realizzare tutti gli interventi necessari l'adeguamento alla vigente normativa della discarica in questione.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0323>

SENTENZA DELLA CORTE del 15 ottobre nella causa C-323/13, avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 13 giugno 2013

⁴² Doc. n. 107, del 14 maggio 2024.

⁴³ DELIBERA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI del 18 febbraio 2022

Inserimento dell'intervento volto alla messa in sicurezza dell'intera discarica di Malagrotta (Roma) tra i compiti attribuiti al commissario unico Gen. B. dell'Arma dei carabinieri Giuseppe Vadala

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI Nella riunione del 18 febbraio 2022

Visti gli articoli 117, quinto comma e 120 della Costituzione;

Visto, in particolare, il secondo comma dell'art. 120 della Costituzione ove si prevede che il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria e nel caso di possibili lesioni all'unità giuridica ed economica;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

Vista la direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti e, in particolare, l'art. 13, concernente la «procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura» delle discariche;

Visto il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, attuativo della predetta direttiva 1999/31/CE e, in particolare, l'art. 12, avente ad oggetto la procedura di chiusura delle discariche;

Visto l'art. 14, lettere b) e c) della direttiva 1999/31/CE che impone l'adozione delle misure necessarie a rendere conforme o a chiudere definitivamente le discariche preesistenti all'entrata in vigore della medesima ossia le discariche autorizzate o in funzione al 16 luglio 2001;

Visto l'art. 8, commi 1 e 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'attuazione del citato art. 120 della Costituzione;

Visto, altresì, l'art. 250 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il quale prevede, tra l'altro, che «Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla Regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica»;

Visto l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, secondo cui, «*in relazione a quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma e 120, secondo comma della Costituzione [...] i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti*»;

Visto l'art. 5 del decreto-legge 14 ottobre 2019, 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, che, introducendo ulteriori disposizioni per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia ambientale, ha previsto al comma 1, per il Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 41, comma 2-bis, della citata legge 24 dicembre 2012, n. 234 per la realizzazione degli interventi attuativi della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'UE del 2 dicembre 2014, la possibilità avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, nei limiti della normativa europea vigente, di società in house delle amministrazioni centrali dello Stato, del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici dotate di specifica competenza tecnica, nell'ambito delle aree di intervento;

Visto, in particolare, il comma 2 del predetto art. 5 del decreto-legge n. 111 del 2019, con il quale è stato previsto che il suddetto Commissario unico, scelto nei ruoli dirigenziali della pubblica amministrazione, resta in carica per un triennio ed è collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo secondo i rispettivi ordinamenti. Al predetto Commissario è corrisposto in aggiunta al trattamento economico fondamentale, che rimane a carico dell'amministrazione di appartenenza, un compenso accessorio in ragione dei risultati conseguiti, determinato nella misura e con le modalità di cui al comma 3 dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

Visto l'art. 5, comma 3 del citato decreto-legge n. 111 del 2019, con il quale si prevede la possibilità, per il Commissario unico, di avvalersi di una struttura di supporto composta da personale in posizione di comando, fuori ruolo o aspettativa o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti appartenenti alle amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

Visto, inoltre, il comma 5 dello stesso art. 5, come modificato dall'art. 1, comma 747, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, secondo cui le risorse finanziarie necessarie per le esigenze operative e per il funzionamento della struttura, ivi compresi gli eventuali oneri per le convenzioni di cui al comma 1, sono poste a valere su una quota, non superiore al 2% annuo, delle risorse assegnate per la realizzazione degli interventi;

Visto l'art. 43, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante «*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*», con il quale sono apportate modificazioni all'art. 5 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, prevedendo, attraverso l'introduzione del comma 1-bis, che «*le funzioni e le attività del Commissario unico di cui al comma 1 sono estese su richiesta delle singole regioni agli interventi di bonifica o messa in sicurezza delle discariche e dei siti contaminati di competenza regionale, nonché su richiesta del Ministero della transizione ecologica agli interventi di bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale, limitatamente ai soli interventi per i quali sono stati già previsti finanziamenti a legislazione vigente con contestuale trasferimento delle relative risorse da parte degli enti richiedenti. Sulla base di intese ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, viene predisposto un elenco dei siti con priorità di intervento che saranno oggetto di risanamento da parte del Commissario unico*»;

Visto, altresì, l'art. 43, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, con il quale sono apportate modificazioni all'art. 5 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, in ragione del quale al comma 1, dopo le parole «*ivi inclusi i membri della Struttura di supporto di cui al comma 3*» sono inserite le seguenti: «*eccetto i subcommissari eventualmente individuati dal Commissario unico ai sensi del comma 3-bis*»;

Visto, inoltre, l'art. 43, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 152 del 6 novembre 2021, con il quale sono apportate modificazioni all'art. 5 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, in ragione del quale «*Il Commissario unico può avvalersi fino a un massimo di tre subcommissari, individuati tra i componenti della struttura di supporto di cui al comma 3, che operano sulla base di specifiche deleghe definite dal Commissario unico. A ciascun subcommissario è riconosciuta un'indennità onnicomprensiva pari a 30.000 euro annui. Per le finalità di cui al presente comma è autorizzata la spesa nel limite massimo di 324.000 euro annui. Agli oneri di cui al comma 1, lettera d), pari a 324.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021 - 2023, nell'ambito del programma "fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*»;

Atteso che, la discarica di Malagrotta in Roma, per presunte violazioni della direttiva 1999/31/CE sulla chiusura e fase post-operativa, risulta oggetto di apertura del «Pilot 9068/2016/ENVI Malagrotta», meccanismo di cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi e che mira a risolvere eventuali violazioni del diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Tenuto conto della necessità pertanto di intervenire tempestivamente per eseguire gli interventi sulla citata discarica collocata nel Comune di Roma e della necessità di adottare, nel più breve tempo possibile, provvedimenti idonei a garantire l'adeguamento o la chiusura degli impianti ai sensi della vigente normativa al fine di evitare nel più breve tempo possibile il rischio di inquinamento ambientale e una possibile condanna dello Stato italiano tenuto conto dell'entità e della complessità tecnica degli interventi, nonché dell'estensione dell'area interessata, della tempistica degli adempimenti stabiliti dalla normativa vigente in materia di contratti pubblici, e considerato, altresì, un coefficiente temporale di sicurezza tale da consentire di fare fronte ad eventuali imprevisti;

Viste le delibere del Consiglio dei ministri adottate nelle riunioni del 24 marzo 2017, del 22 novembre 2017 e dell'11 giugno 2019, con le quali il Generale B. Giuseppe Vadalà, dell'Arma dei carabinieri è stato nominato, ai sensi dell'art. 41, comma 2-bis della legge n. 234 del 2012, Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa sulle discariche, per complessivi ottantuno siti oggetto della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014;

Vista la nota n. 0008004 del 5 gennaio 2022, con la quale la Regione Lazio ha chiesto la disponibilità del Commissario già nominato, ai sensi dell'art. 41, comma 2-bis, della citata legge n. 234 del 2012, ad assumere tale ruolo per l'attuazione dell'intervento EU Pilot n. 9068/16 ENVI - Chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta in base alla direttiva 1999/31/CE, stante l'intervenuta modifica normativa prevista dall'art. 43, comma 1, lettera b) del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, in ragione dell'urgenza di definire il procedimento di messa in sicurezza della discarica, atteso che l'intervento prevede la realizzazione della copertura superficiale finale dell'intera discarica di Malagrotta (Roma) ai sensi della più recente normativa (decreto legislativo n. 121/2020 e successive modificazioni ed integrazioni), e che trattandosi di finanziamento con fondi FSC 2020-2024, l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti dovrà perfezionarsi entro il 31 dicembre 2022, ai sensi dell'art. 11-novies (Interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione) della legge 17 giugno 2021, n. 87, e i lavori dovranno essere conclusi, collaudati e rendicontati entro il 31 dicembre 2025;

Valutati i risultati conseguiti dal Commissario straordinario Generale B. CC. Giuseppe Vadala nell'adempimento del compito di realizzare gli interventi necessari all'adeguamento delle discariche già oggetto delle citate sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea alla vigente normativa;

Considerato che il Generale B. CC. Giuseppe Vadala, per tutta la durata dell'incarico, è collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo presso il Ministero della transizione ecologica a decorrere dalla data della presente delibera;

Vista la dichiarazione rilasciata dal Gen. B. CC. Giuseppe Vadala in ordine alla insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità, ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse per lo svolgimento dell'incarico in parola;

Visto il *curriculum vitae* del Gen. B. CC. Giuseppe Vadala;

Ritenuto che il Gen. B. CC. Giuseppe Vadala e la sua struttura siano in possesso di capacità adeguate alle funzioni da svolgere, avuto riguardo ai titoli professionali alle esperienze maturate;

Ritenuto necessario dare esecuzione alle previsioni di cui all'art. 5 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, così come modificato dall'art. 43, del decreto-legge n. 152 del 6 novembre 2021, convertito con legge n. 233 del 29 dicembre 2021;

Considerato che il mancato, ritardato o non completo adeguamento alla normativa vigente della discarica di Malagrotta in Roma può comportare il rischio di inquinamento ambientale e una possibile condanna dello Stato italiano e che in ragione dell'entità e della complessità tecnica degli interventi, nonché dell'estensione dell'area interessata, della tempistica degli adempimenti stabiliti dalla normativa vigente in materia di contratti pubblici, la mancata tempestiva adozione di provvedimenti può determinare un grave pregiudizio agli interessi nazionali;

Sentiti i soggetti interessati, ai sensi del comma 2-bis, dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

Vista la nota di invito rivolta al presidente della giunta regionale della Regione Lazio;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della transizione ecologica;

Delibera:

Art. 1

1. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141 così come integrato dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, al Gen. B. Giuseppe Vadala, dell'Arma dei carabinieri, già nominato, ai sensi dell'art. 41, comma 2-bis, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, Commissario unico per la realizzazione degli interventi attuativi della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014, appartenente ai ruoli dirigenziali della pubblica amministrazione, è attribuito il compito di realizzare tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva di Malagrotta in ragione della procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 9068/16 ENVI per violazione degli obblighi imposti dall'art. 14, lettere b) e c) della direttiva 1999/31/CE.

2. Ai sensi dell'art. 41, comma 2-ter, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e successive modificazioni per tutta la durata del mandato il Commissario unico è autorizzato ad esercitare i poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

3. Il Commissario unico svolge direttamente le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 gennaio 2020.

4. La Regione Lazio esercita il diritto di rivalsa, in relazione alle somme, anticipate, ai sensi del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per gli interventi di cui al presente decreto, verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse.

Art. 2

1. Al predetto Commissario è corrisposto, in aggiunta al trattamento economico fondamentale, che rimane a carico dell'amministrazione di appartenenza, un compenso accessorio in ragione dei risultati conseguiti, determinato nella misura e con le modalità di cui al comma 3 dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, a valere sulle risorse assegnate per la realizzazione degli interventi.

2. Il compenso di cui al comma 1 verrà determinato con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Art. 3

1. Ai tre Subcommissari individuati all'interno della struttura di supporto dal Commissario unico, ai sensi dell'art. 43, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 152 del 6 novembre 2021, convertito con legge n. 233 del 29 dicembre 2021 di cui alle premesse, è riconosciuta una indennità onnicomprensiva pari a 30.000 euro annui. Per le finalità del citato comma 1, lettera d) è autorizzata la spesa nel limite massimo di 324.000 euro annui.

2. Al fine di perseguire concretamente la necessità di operare tempestivamente l'esecuzione degli interventi sulla discarica di Malagrotta collocata nel Comune di Roma e della necessità di adottare, nel più breve tempo possibile, provvedimenti idonei a garantire l'adeguamento o la chiusura degli impianti ai sensi della vigente normativa al fine di evitare celermente il rischio di inquinamento ambientale e una possibile condanna dello Stato italiano, tenuto conto dell'entità e della complessità tecnica degli interventi, nonché dell'estensione dell'area interessata,

La richiesta della Regione Lazio e l'incarico del Governo si sono resi necessari a seguito dell'attivazione del procedimento di EU Pilot dell'Unione Europea n. 9086/16 ENVI, così detto "procedimento di pre-infrazione" per evitare il rischio al nostro Paese di una possibile infrazione comunitaria per violazioni delle direttive 2008/98/CE e 1999/31/CE.

Si richiama ad ogni buon conto che le summenzionate Direttive Europee prevedono come principio generale che gli Stati membri debbano assicurare che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente ed in particolare che nell'ambito dell'esercizio dell'attività di discarica siano adottati, dal gestore e dalle autorità, provvedimenti per assicurare che le procedure riguardanti la chiusura e la fase post-operativa garantiscano tutte le condizioni di assenza di rischio, tenendo conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi. Secondo gli allegati tecnici della direttiva 1999, sono azioni di salvaguardia ambientale quelle volte a "*limitare la quantità di acqua proveniente dalle precipitazioni che penetra nel corpo della discarica*" e quelle relative alla raccolta delle "*acque e del colaticcio (nдр percolato) contaminati*". Con riferimento particolare alla fase post-operativa, cd. "*post mortem*", la protezione del terreno e delle acque è garantita dalla combinazione di una barriera geologica (anche completa artificialmente e rinforzata) e di un rivestimento della parte superiore della discarica. Tali interventi hanno fine ultimo l'assenza di nocimento per la salute dei cittadini e per la salubrità dell'ambiente.

In Italia la Direttiva europea è stata adottata nell'ordinamento nazionale con Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 che prevede procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria.

Il Commissario Unico ritiene importante richiamare all'attenzione della Commissione d'inchiesta, la riunione che si è svolta il 13 luglio 2023 presso la Sala Verde della sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri sita in Piazza Colonna 370, convocata dalla Struttura di coordinamento delle Infrazioni europee presieduta dal Prof. Massimo Condinanzi con i rappresentanti della Commissione UE Direzione generale dell'Ambiente ENV di Bruxelles, nella quale è stato chiesto alla Struttura commissariale di relazionare circa le attività in essere per adeguare la chiusura del

della tempistica degli adempimenti stabiliti dalla normativa vigente in materia di contratti pubblici, e considerata, altresì, la necessità temporale ristretta per fronteggiare le relative problematiche, si assicura la misura di cui all'art. 5, comma 1, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, a favore di tutto il personale facente parte della struttura commissariale.

3. Le risorse finanziarie necessarie per le citate esigenze operative per il funzionamento della struttura, ivi compresi gli eventuali oneri per le convenzioni, sono poste a valere su una quota, non superiore al 2% annuo, delle risorse assegnate per la realizzazione degli interventi.

Art. 4

1. Al fine di agevolare gli interventi di cui al comma 1, il Commissario unico può avvalersi, quale stazione appaltante, anche dell'unità tecnica amministrativa di cui all'art. 5, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6. La presente delibera è trasmessa ai competenti organi per il controllo e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il Presidente del Consiglio dei ministri Draghi

Il Ministro della transizione ecologica Cingolani

Registrato alla Corte dei conti il 27 aprile 2022 Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, n. 1036

https://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/media/3140/19-1-11_malagrotta-delibera-1822022.pdf

DPCM del 18.02.2022 Integrata dall'ORDINANZA N. 5 del 17 marzo 2023 Oggetto: Discarica di Malagrotta attività gestionali e di messa in sicurezza: adozione di misure urgenti a tutela della salubrità ambientale e delle condizioni igienico-sanitarie.

sito di Malagrotta nei tempi previsti dalle risorse assegnate dal Governo con termine 2026/2027; il responsabile dell'Ufficio Infrazioni della Commissione UE Dott. Nicola Notaro in quella sede ha comunicato che solo quando il processo di adeguamento sarà irreversibile la Commissione potrà verificare anche la sospensione definitiva del rischio di infrazione all'Italia.

La Struttura Commissariale rileva in particolare per il caso della discarica di Malagrotta la necessità di dover soddisfare il raggiungimento delle previsioni di cui al D.Lgs. 36/2003 in merito alle fasi di chiusura e gestione post-operativa, che devono essere caratterizzate dal raggiungimento della conformità della morfologia della discarica (esaurimento di fenomeni di assestamento e/o instabilità), dalla capacità di allontanamento delle acque meteoriche, dall'efficienza e dell'integrità dei presidi ambientali (sistemi barriera, di raccolta del percolato, di captazione gas, etc.), dalla captazione, raccolta e smaltimento (previo preferenziale trattamento in loco) del percolato per un tempo non inferiore a 30 anni dalla data di chiusura definitiva dell'impianto⁴⁴.

Un ultimo aggiornamento, riguardante le attività connesse alla chiusura e fase post operativa della discarica di Malagrotta, nell'ambito del EU PILOT NR.9068/16 ENVI, è rappresentato dall'avvio di due procedimenti per l'apposizione del vincolo preordinato all'occupazione temporanea, asservimento e/o esproprio, ai sensi degli artt.11, 16 e 49 del D.P.R. n.327/2001 in materia di espropriazione per la pubblica utilità, ed ai sensi degli artt.7 ed 8 della Legge 07/08/1990 n.241. La procedura è finalizzata all'imposizione del vincolo preordinato all'occupazione d'urgenza, all'asservimento e/o all'esproprio, per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica e la dichiarazione di pubblica utilità, da realizzarsi a cura dell'Autorità espropriante, si rende necessario, per motivi tecnici — urbanistici — logistici — sociali ed economici, individuare un'area d'intervento nella quale sono parzialmente compresi gli immobili, siti nel comune di Roma e riportati al Catasto Terreni dello stesso comune.

I procedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri emessi in data 29 ottobre 2024 prevedono:

- A. - Lavori di realizzazione della nuova cinturazione della discarica di Malagrotta, nel Comune di Roma (Prot. n. 4661/2024).
- B. - Lavori di copertura della discarica, la realizzazione dell'impianto di emungimento e trattamento percolato e della captazione del biogas presso la discarica di Malagrotta nel Comune di Roma (Prot. n. 4662/2024).

Nel provvedimento si legge testualmente quanto segue:

Che, l'Autorità Espropriante è il Commissario Unico, Generale B. CC. Giuseppe Vadalà dell'Arma dei Carabinieri, nominato con D.P.C.M. 24.03.2017, con il compito di realizzare tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, in ragione della procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 9068/16 ENVI, per violazione degli obblighi imposti dall'art. 14, lettere b) e c) della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999;

Che il Responsabile Unico del Procedimento dell'intervento è l'Ing. Giovan Battista Pasquariello; Che l'oggetto del procedimento è la dichiarazione di pubblica utilità preordinata all'apposizione del vincolo preordinato all'occupazione, asservimento e/o esproprio ed all'approvazione, ai soli fini espropriativi, del progetto, di cui al Decreto del Capo Unità n.216 del 14.07.2023, per l'appalto integrato su progetto di fattibilità tecnica ed economica per la progettazione esecutiva

⁴⁴ Doc. n. 107, del 14 maggio 2024.

ed i lavori di realizzazione della nuova cinturazione della discarica di Malagrotta, nel Comune di Roma (RM)” ed è finalizzata all’occupazione, asservimento e/o esproprio delle aree interessate dai lavori;

Che, quindi, con il presente avviso viene dato avvio al procedimento diretto all’imposizione del vincolo preordinato all’occupazione, asservimento e/o successivo esproprio di porzione degli immobili come sopra identificati e che, ai sensi e per gli effetti dell’art.11, c.2, 16, e 49 del D.P.R. n.327 del 08.06.2001, che viene comunicato personalmente agli interessati dell’opera prevista dal progetto.

In data 12 novembre 2024, da fonti pubbliche⁴⁵ si apprende che la Commissione europea verrà in Italia nel mese di marzo 2025 per approfondire la questione relativa alla ex discarica di Malagrotta. Nel corso dell’incontro svoltosi presso la sede del XII Municipio di Roma nell’aula Caduti del Forte Bravetta sono stati illustrati gli interventi di adeguamento della discarica di Malagrotta che si stanno avviando alla fase di cantiere. Ciò è avvenuto alla presenza dei Presidenti del Municipio XI, Gianluca Lanzi, e del Municipio XII, Elio Tomassetti, unitamente allo staff di vertice della sua task force di Carabinieri e al team di esperti della struttura commissariale.

In particolare, il Commissario straordinario alla bonifica della discarica di Malagrotta, generale Giuseppe Vadalà, in tale sede è intervenuto dichiarando che: *"Vogliamo sicurezze da noi che l’opera sia iniziata e abbia un suo corso - ha aggiunto - Nel marzo prossimo dovremmo rispondere alla commissione europea. Nonostante il ricorso, dunque, confermiamo i tempi, anche perché c’è l’infrazione Ue e dobbiamo assicurare alla Commissione che ci sia una irreversibilità del progetto di capping. Per questo dobbiamo fare in fretta, per una necessità generale del Paese"*

⁴⁵ ANSA 12 novembre 2024.

4. Investimenti destinati alla procedura comunitaria di Malagrotta

4.1. Risorse finanziarie sul sito di Malagrotta

Le risorse finanziarie oggetto di concreto investimento nell'ambito della gestione commissariale sul sito di Malagrotta sono rinvenibili nel documento acquisito dalla Commissione d'inchiesta in data 14 maggio 2024, trasmesso dal citato Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale, Generale di Brigata dei Carabinieri Giuseppe Vadalà⁴⁶. Documento nel quale emergono diversi aspetti economici come di seguito.

In riferimento agli stanziamenti finanziari destinati agli incarichi commissariali per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta.

Per il sito di Malagrotta la Struttura commissariale ha a disposizione una dotazione finanziaria di € 250.000.000,00 prevista dal Governo con Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13 aventi ad oggetto, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, che prevede che *“al fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2022, di euro 5.000.000 nell'anno 2023, di euro 55.000.000 nell'anno 2024, di euro 100.000.000 nell'anno 2025, di euro 65.000.000 nell'anno 2026 e di euro 25.000.000 nell'anno 2027. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, quantificati in euro 10.880.000 nell'anno 2023, in euro 62.642.000,00 nell'anno 2024, in euro 110.261.000 nell'anno 2025, in euro 72.380.000 nell'anno 2026 e in euro 28.837.000 nell'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178”*.

Il finanziamento è pertanto destinato all'applicazione del principio di precauzione previsto dalle norme UE a presidio della salubrità dell'ambiente e della salute dei cittadini, al fine di rendere innocua la massa di oltre 50 milioni di tonnellate di rifiuti abbancati nel sito di Malagrotta dal 1974 al 2013 e di percolato presente, per dare sicurezza per i futuri anni ai cittadini romani che insistono nell'XI e nel XII Municipio della così detta “Val Galeria”, prevedendo una cinturazione aggiuntiva che rafforzi il presidio della prima cinturazione già presente, per contenere le quantità di percolato presenti.

Per l'erogazione dei fondi necessari alla messa a norma della discarica da parte del Commissario, si ricorda che la competente Direzione Generale USSRI del Ministero dell'Ambiente aveva sottoposto nel mese di giugno 2002 all'Autorità Responsabile del Piano di Sviluppo e Coesione del medesimo Ministero una proposta di riprogrammazione delle risorse del “Piano di Bonifica Amianto”, di cui al D.D. 467/2019, che prevedeva, tra l'altro, l'assegnazione di circa 250 milioni di euro, all'intervento concernente *“Chiusura della Discarica di Malagrotta (Roma)”*.

Con nota acquisita al prot. con n. 0155128 del 9 dicembre 2022, il Dipartimento competente del Ministero ha comunicato l'esito sfavorevole dell'istanza di riprogrammazione, segnalando quanto segue:

⁴⁶ Doc. n. 107/2 del 14 maggio 2024.

“è stata rimessa all’attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle Politiche di Coesione (DPCoe), ai sensi della Delibera CIPESS n. 2/2021, per il necessario approfondimento istruttorio ai fini del successivo ed eventuale inoltro alla “Cabina di Regia FSC” ed il seguito di competenza presso il CIPESS. Nell’ambito dell’esame istruttorio preparatorio per la prossima riunione del CIPESS, gli uffici della Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le Politiche di Coesione, hanno confermato, in data 7 dicembre 2022, che la procedura non può avere seguito, per cui è da intendersi conclusa con esito non favorevole, in quanto non risulta conforme al criterio di riparto normativo delle risorse disponibili tra Mezzogiorno e Centro-Nord, così come espresso dalla legge n. 147 del 2013 (art. 1 comma 6) e dal 4 della Delibera CIPESS n. 2/2021.”

Solo successivamente, il Governo con Decreto Legge del 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41 (in G.U. 21/04/2023, n.94) all’articolo 52 comma 2 ha disposto il finanziamento per la messa in sicurezza della discarica di Roma “Malagrotta” nei termini seguenti:

2. Al fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica ((...)) di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario ((di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 10 maggio 2022)), di euro 5.000.000 nell’anno 2023, di euro 55.000.000 nell’anno 2024, di euro 100.000.000 nell’anno 2025, di euro 65.000.000 nell’anno 2026 e di euro 25.000.000 nell’anno 2027.

3. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, quantificati in euro 10.880.000 nell’anno 2023, in euro 62.642.000,00 nell’anno 2024, in euro 110.261.000 nell’anno 2025, in euro 72.380.000 nell’anno 2026 e in euro 28.837.000 nell’anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all’articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Pertanto lo stanziamento, sulla base del quale sono state disposte le gare, costituisce anticipazione delle risorse della nuova programmazione comunitaria.

Di seguito saranno illustrate le risorse già destinate su bandi di gara avviati: il riepilogo dei bandi di gara inerenti appalti aventi oggetto gli impianti di emungimento e trattamento percolato, captazione biogas e cinturazione polder della discarica di Malagrotta, nonché in relazione alle dette procedure amministrative di gara, le risorse finanziarie destinate ed effettivamente impiegate per tali appalti.

I due progetti previsti per due appalti vedranno la realizzazione delle seguenti opere:

- Appalto integrato su progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per la progettazione esecutiva ed i lavori di copertura della discarica, la realizzazione dell’impianto di emungimento e trattamento percolato, e della captazione del biogas, presso la discarica di Malagrotta, nel Comune di Roma⁴⁷.

⁴⁷ CUP: G81J22000750006 - CIG: 9929395BFS Tipo di procedura: appalto integrato mediante procedura aperta telematica ai sensi degli artt. 25, 44 e 71, del D. Lgs. n. 36/2023. Criterio di aggiudicazione e verifica offerte anormalmente basse: criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell’art. 108 del D. Lgs. 36/2023 e dell’art. 110 del medesimo decreto legislativo.

- Appalto integrato su progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per la progettazione esecutiva (PE) e i lavori di realizzazione della nuova cinturazione (*Polder*) della discarica di Malagrotta, al fine di permettere la costituzione del cosiddetto “*polder*” ovvero del sistema completo di confinamento isolamento laterale e superficiale della discarica medesima nel Comune di Roma⁴⁸.

Il seguente schema riepiloga i due appalti con evidenza delle date e degli importi di aggiudicazione:

Tabella 1 Riepilogo dei bandi di gara inerenti agli appalti integrati degli interventi di chiusura ed adeguamento di Malagrotta

Riepilogo dei bandi di gara inerenti agli appalti integrati (progettazione esecutiva e lavori) degli interventi chiusura ed adeguamento della discarica di Malagrotta in Roma						
Oggetto appalto	Avvio procedura selezione	Chiusura procedura selezione	Proposta di Aggiudicazione	importo a base di gara	Ribasso offerto	Importo di aggiudicazione
Impianti di emungimento e trattamento percolato, captazione biogas e copertura.	02/08/2023	09/10/2023	08/05/2024	€123.450.799,34	7,01 %	€ 116.049.740,24
Cinturazione polder	28/07/2023	05/10/2023	08/05/2024	89.341.421,46 €	19,71 %	€ 74.868.048,99

Oltre quanto sopra si evidenzia che ai fini della redazione dei due progetti di fattibilità tecnico economica sono stati altresì impiegati € 1.593.026,69 (poco meno di 1,6 milioni di euro) oltre ad € 93.001,00 (circa 93 mila euro) relativi alle attività di verifica ai fini della validazione dei due progetti.

Il Commissario Unico per le Bonifiche Gen. B. CC Giuseppe Vadalà attraverso il sito istituzionale comunica che⁴⁹ in data 8 luglio 2024 è stata aggiudicata in maniera definitiva la gara di cinturazione della discarica di Malagrotta. La gara d'appalto del progetto integrato di fattibilità economica (PFTE) per i lavori di realizzazione della nuova cinturazione (*polder*) - CIG 9929921E06 in favore del RTI costituendo: TREVI spa (mandataria), CGX (mandante), Vipper srl (mandante), Xodo srl (mandante), Fedele di Donato srl (mandante) e RTI dei professionisti E&G, Arcadis, CoRip e Getas Patrogeo srl - con il punteggio di 100/100 con ribasso del 19.71% con importo di € 74.956.548,99. In data 10 ottobre 2024 la gara per i lavori di adeguamento della chiusura della discarica del sito di Roma Malagrotta (copertura impermeabile-*capping*, impiantistica per la captazione del biogas e il trattamento del percolato), è stata aggiudicata in via definitiva al raggruppamento NICO srl (capogruppo) per un importo complessivo di € 116.146.300,24.

4.2. Valutazioni tecniche preliminari all'adeguamento della discarica

In merito alle valutazioni tecniche alle strutture di contenimento del percolato e quindi alla loro efficacia anche avuto riguardo a profili di contraddittorio introdotti dalla parte proprietaria del sito di discarica, il Commissario Generale Giuseppe Vadalà esponeva alla Commissione d'inchiesta le

⁴⁸ CUP: G81J22000740006 - CIG: 9929921E06 Tipo di procedura: appalto integrato mediante procedura aperta telematica ai sensi degli artt. 25, 44 e 71, del D. Lgs. n. 36/2023. Criterio di aggiudicazione e verifica offerte anormalmente basse: criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108 del D. Lgs. 36/2023 e dell'art. 110 del medesimo decreto legislativo.

⁴⁹ <https://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/comunicazione/comunicati-stampa-e-notizie/2024/>

proprie considerazioni tecniche esplicative delle scelte adottate in ordine alla nuova cinturazione del sito⁵⁰. In particolare, esprimeva considerazioni volte a sostenere la propria scelta basata primariamente sul rispetto del principio comunitario di precauzione.

Si rappresentano pertanto sinteticamente gli elementi fattuali e gli atti ufficiali adottati dalle Autorità competenti che descrivono e riassumono storicamente lo “*stato di qualità*” delle matrici ambientali e lo “*stato di efficacia ed efficienza*” dei presidi di tutela attualmente presenti in relazione alla discarica di Malagrotta:

- a) Nel 2010 con Ordinanza del Sindaco di Roma viene dato atto dell’ “*elevato grado di contaminazione dissolta in falda riscontrata sin dal 2003 nei pozzi esterni alla cinturazione perimetrale della discarica e che detta area non risulta ancora perimetrata*” e, rilevando “*la necessità di attuare le misure di messa in sicurezza del sito volte a contenere la diffusione*” del grave stato di contaminazione delle acque di falda e alla “*salvaguardia della risorsa idrica sotterranea*”, viene ordinato alla società gestore del sito di attuare con immediatezza le “*necessarie azioni a protezione delle acque sotterranee*” provvedendo in particolare all’ “*inversione del livello piezometrico presente all’interno e all’esterno del polder*”. Tali azioni si inseriscono nelle procedure tecniche ed amministrative di cui al Titolo V Parte IV D.Lgs. 152/06 recante “*Bonifica di siti contaminati*”.
- b) Nel 2011, nell’ambito del ricorso innanzi al TAR Lazio (sentenza n. 6617 del 22 luglio 2011) presentato contro l’ordinanza suddetta dalla Società E. Giovi S.r.l., ARPA Lazio si esprime tecnicamente rilevando tra gli altri aspetti che “*circa la capacità di tenuta del polder va inoltre tenuto conto che le perdite di efficienza nel tempo di barriere di confinamento fisico sono documentate nella letteratura scientifica*” e che agli esiti di accertamenti sito specifici in relazione alla tenuta ed efficacia dell’attuale sistema di barrieramento fisico “*sussiste anche una componente di avvezione da interno ad esterno, poiché il livello (ndr piezometrico) interno è sempre stato riscontrato più alto del livello esterno*”.
- c) Nel 2014, nell’ambito del ricorso al Consiglio di Stato (sentenza n. 533 del 4 febbraio 2015), il Politecnico di Torino, quale collegio dei Verificatori incaricato dal Consiglio di Stato, ha redatto uno studio le cui conclusioni “*portano a ricondurre all’attività di discarica gestita dalla E. Giovi S.r.l. il fenomeno di contaminazione che ha portato all’emanazione dell’ordinanza sindacale n°255/2010*”.
- d) Nel 2017 con Determinazione n. QL/14643/2017 del 13/07/2017 il Comune di Roma ha approvato il Piano di Caratterizzazione dell’ex discarica di Malagrotta per la determinazione del *plume di contaminazione* in falda nell’intorno dell’impianto, riconoscendo un nesso di causalità tra la presenza della discarica e le concentrazioni in falda in misura maggiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alla Tabella 2 Allegato 5 Titolo V Parte IV D.Lgs. 152/06. Obiettivo del Piano di Caratterizzazione è quello di addivenire alla definizione del modello concettuale definitivo del sito (caratteristiche del sottosuolo, sorgenti primarie e secondarie di contaminazione, stato di potenziale contaminazione delle matrici ambientali, vie di migrazione, recettori e bersagli esposti) tramite il quale formalizzare l’Analisi di Rischio sanitario ambientale sito specifica.
- e) Nel 2022 ARPA Lazio con nota prot. 0076965.U del 4 novembre 2022, in riscontro alle nuove ed approfondite analisi condotte dalla Società Technital S.p.A. per conto della società E. Giovi

⁵⁰ Doc. n. 107/2 del 14 maggio 2024.

in amministrazione giudiziaria e condivise nell'ambito del Tavolo Tecnico convocato dalla Regione Lazio il 3 ottobre 2022, porta all'attenzione di tutti gli enti e i soggetti alcune questioni tecniche rilevanti. Tra le altre l'Agenzia prende atto di quanto emerso dai nuovi accertamenti e tra l'altro il fatto che *“Le indagini geoelettriche condotte lungo il diaframma perimetrale e a cavallo dello stesso hanno evidenziato la rilevante presenza di acqua contaminata da percolato a ridosso del diaframma con quote talora superiori alla testa del diaframma. Ciò conferma ed evidenzia il fenomeno di tracimazione del percolato sopra il diaframma. Le prove penetrometriche condotte all'interno del diaframma indicano una evidente disomogeneità meccanica e di resistenza, oltre a valori di permeabilità decisamente poco omogenei”* ed anche di come alcuni *“settori possono essere critici in quanto potrebbero non garantire la tenuta totale del flusso al piede del diaframma”*. Alla luce di questo stato conoscitivo inedito sino a quel momento l'Agenzia nel proprio parere esprime *“la necessità e priorità, ai fini della tutela ambientale e sanitaria, che la Società ponga in essere tutte le azioni necessarie per contrastare in modo efficace la migrazione della contaminazione verso l'esterno del polder, potenziando i presidi di messa in sicurezza già realizzati o realizzandoli ex novo nelle zone che ne risultino ancora non dotate”*.

- f) Nel solco di tali valutazioni si inquadra l'Ordinanza 17 marzo 2023 relativa alle attività gestionali e di messa in sicurezza della discarica di Malagrotta. In particolare, l'adozione di misure urgenti a tutela della salubrità ambientale e delle condizioni igienico-sanitarie accolte dal Commissario straordinario del Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 al fine di implementare, in sinergia con le attività progettuali del Commissario Valdalà, ogni azione integrativa necessaria.

Le sopracitate soluzioni progettuali che l'Autorità Commissariale Governativa, G.Valdalà, sta realizzando sono state condivise ed approvate, in sede di tavolo tecnico del 7 luglio 2023 dai principali Enti pubblici deputati alla tutela della salute pubblica e della protezione dell'ambiente, giusta verbale del 26 luglio 2023. I relativi pareri favorevoli sono stati acquisiti da parte del Comune di Roma Capitale, Città Metropolitana di Roma Capitale, Regione Lazio, ARPA Lazio.

In merito al sito di Malagrotta sono in corso di svolgimento due procedimenti penali dinanzi alla Procura di Roma - Direzione Distrettuale Antimafia che, come noto, riguardano tra l'altro i capi di imputazione di disastro ambientale e di traffico di rifiuti nei confronti dei precedenti responsabili della discarica di Malagrotta.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che le attività dell'Ufficio del Commissario Unico sono finalizzate a realizzare le seguenti lavorazioni:

1. riprofilatura morfologica per garantire l'assestamento topografico controllato e la realizzazione del capping per i 140 ettari del sito di Malagrotta;
2. estrazione e trattamento del percolato presente e captazione e valorizzazione del biogas;
3. realizzazione di una cinturazione diaframmatica aggiuntiva di confinamento perimetrale che integri e migliori la tenuta di quanto già realizzato dalla E. Giovi con la prima cinturazione.⁵¹

⁵¹ Doc. n. 107/2 del 14 maggio 2024.

5. Controlli degli impianti gestiti dalla E. Giovi presso l'area di Malagrotta

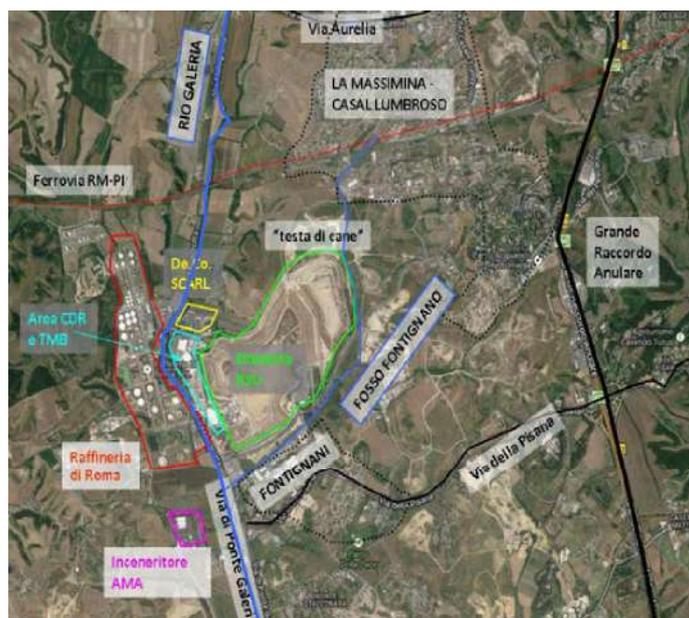
5.1. Impianti: TMB-M1 e TMB-M2

Lo stato dell'arte degli impianti gestiti dalla E. Giovi e l'esito dei controlli presso l'area di Malagrotta è compiutamente descritto nella documentazione trasmessa da ARPA Lazio alla Commissione bicamerale d'inchiesta e dall'audizione del direttore generale di ARPA Lazio, Aurelio Tommaso. Tali atti sono stati acquisiti con protocollo n. 27, n. 45 e n. 106 rispettivamente in data 9 gennaio, 7 febbraio e 14 maggio 2024⁵².

Con riferimento al quadro attuale della situazione degli impianti presenti nel sito di Malagrotta per ogni installazione presente nell'area, si rappresenta la situazione in essere in merito ai quantitativi di rifiuti trattati e prodotti nonché le criticità emerse nel corso delle attività di controllo da parte dell'autorità preposta.

Preliminarmente, va rilevato che gli impianti in questione, come è noto, operano all'interno di un'area fortemente antropizzata ed interessata da ulteriori impianti industriali. L'area su cui sorgono le Installazioni IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) è situata in località di Malagrotta, ad Ovest della città di Roma, al di fuori del perimetro delimitato dal Grande Raccordo Anulare, interamente compreso nel bacino imbrifero del Rio Galeria. Il sito è delimitato dalla Via di Malagrotta ad occidente e dalla Via di Casal Lumbroso a Sud e Sud Est. A Nord e Nord Ovest è fiancheggiata dalla Via degli Oleodotti e dal Fosso Fontignano. Il perimetro delle installazioni è immediatamente adiacente all'area di discarica.

Figura 1 Foto aerea con indicazione degli impianti in interesse (Fonte Doc. XXIII N.32)



⁵² Doc. n. 27/2 del 9 gennaio 2024.

In particolare, alcune abitazioni distano circa 700 metri in linea d'aria dal polo industriale costituito dalle tre installazioni soggette ad AIA gestite dalla Società E. Giovi s.r.l., dall'ex impianto IPPC gestito dalla società AMA S.p.A e dalle Raffinerie di Roma (Figura 1).

Le installazioni industriali denominate Malagrotta 1 e Malagrotta 2 dedicate al trattamento dei rifiuti urbani conferiti dalla Città di Roma Capitale hanno sospeso l'attività a seguito di un incendio sviluppatosi rispettivamente in data 24 dicembre 2023 e 15 giugno 2022. Pertanto, nell'anno 2023 mentre l'installazione TMB 1 ha gestito esclusivamente i rifiuti con codice EER 200301⁵³ l'installazione TMB 2 non ha operato.

In merito al controllo⁵⁴ di tali impianti, si ritiene utile ricordare relativamente alle competenze in materia di controlli, per gli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, come nel caso in questione, che all'*art. 29-decies c. 3* rubricato "*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*" del D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce che l'Autorità competente⁵⁵, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accerta quanto previsto e programmato nell'autorizzazione. Pertanto, Arpa Lazio, a prescindere dalle specifiche competenze

⁵³ EER 200301 indica i rifiuti urbani non differenziati generati a livello domestico, commerciale e industriale

⁵⁴ È utile fornire alcune indicazioni circa il contesto normativo e organizzativo entro il quale si colloca l'attività istituzionale di controllo.

L'articolo 197 del D.lgs 152/2006 "*competenze delle province*" stabilisce che alle province competono, oltre alle funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, anche:

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
- b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto;
- c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;

Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate.

Con la soppressione delle province, a partire dal 1° gennaio 2015, la Provincia di Roma si è trasformata in Città metropolitana di Roma Capitale, e si è dotata di proprio statuto, approvato con deliberazione della conferenza metropolitana n. 1 del 22 dicembre 2014, assumendo le funzioni esercitate e le risorse appartenute alla Provincia di Roma. Il territorio metropolitano coincide con quello dei Comuni che facevano parte della Provincia di Roma, compresi i Municipi già afferenti a Roma Capitale.

Tali funzioni, nella materia qui esaminata sono, in particolare:

- controlli periodici delle attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni relative alla gestione dei rifiuti (decreto legislativo 152/2006 articolo 197 c.1 lett. b) in collaborazione con la polizia locale della Città metropolitana di Roma Capitale e altri organi di controllo;
- controlli finalizzati all'accertamento del tributo per accesso dei rifiuti in discarica (decreto legislativo 549/95 articolo 3 c.33);
- irrogazione sanzioni amministrative pecuniarie in materia di rifiuti (decreto legislativo 152/2006 – parte quarta articolo 262 c. 1; decreto legislativo 209/2003 articolo 13);
- irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 279 c. 1 del decreto legislativo 152/2006 - parte quinta - per omessa comunicazione di modifica non sostanziale all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 152/2006;
- irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale limitatamente alle attività industriali elencate nell'Allegato VIII del decreto legislativo 152/2006 di competenza provinciale (decreto legislativo 152/2006 - Parte II Titolo III bis; legge regionale n. 17/2006 articolo 6).

⁵⁵ Autorità competente (art. 5 D.lgs.152/2006 e s.m.i.): la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio;

Autorità Competenti al Controllo (art. 5 D.lgs.152/2006 e s.m.i.): le Autorità pubbliche designate dalle Autorità Competenti, o individuate a norma delle disposizioni legislative vigenti, ad effettuare ispezioni ambientali e di controllo. Tra le Autorità competenti al controllo individuate, ISPRA e le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente sono incaricate dall'AC di accertare la corretta esecuzione delle attività previste dai piani di monitoraggio e controllo oltre a verificare la conformità delle installazioni alle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni.

della Regione Lazio e della Struttura commissariale di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025, esegue i controlli d'ufficio sugli impianti, sulla base di una programmazione interna⁵⁶.

A seguito di tale attività, prevista dal D.Lgs. n. 152/2006, per gli impianti TMB 1, TMB 2 e percolato, si fornisce riscontro di quanto emerso in merito al rispetto delle condizioni imposte dall'autorizzazione integrata ambientale, della regolarità dei controlli a carico del gestore, nonché del rispetto dei valori limite di emissione.

Figura 2 Foto aerea con indicazione TMB 1 e TMB 2



i. Autorizzazione del TMB1 e TMB2

La Società E. Giovi s.r.l. ha esercitato l'attività presso i due impianti TMB di Malagrotta 1 e 2, in forza delle seguenti autorizzazioni/ordinanze:

- Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale n. 59 del 26 luglio 1996 che disponeva la realizzazione di un impianto di Trattamento Meccanico Biologico – 1° Lotto presso l'area di Malagrotta, denominato Malagrotta 1;
- Ordinanze dello stesso Presidente n. 39 dell'8 maggio 1997, n. 81 del 2 novembre 1997, n. 13 del 9 marzo 1998 per consentire l'ultimazione dei lavori;
- Ordinanza del Commissario Delegato per l'emergenza Rifiuti di Roma e Provincia n.CR/267 del 8 marzo 2000 che disponeva di porre in esercizio l'impianto TMB – 1° Lotto della capacità di 600t/g;
- Parere positivo di compatibilità ambientale reso ai sensi del DPR 12 aprile 1996 dall'Area Valutazione di Impatto Ambientale della Regione Lazio, con prot. n. 60519/4/C del 4 agosto 2000;
- Determinazione n. 589 del 2 ottobre 2000 rilasciata dall'assessore alle politiche Ambientali nonché Vice Commissario Delegato per l'emergenza Rifiuti di Roma e Provincia ai sensi dell'ordinanza 2992/99 e ai sensi dell'art. 27 e 28 del D. Lgs. 22/97 il progetto per la realizzazione del 2° Lotto dell'impianto TMB denominato Malagrotta 2 per una capacità di 900 t/g;

⁵⁶ Doc. n. 45/2 del 07 febbraio 2024.

- Decreto del Vice Commissario Delegato n° 122 del 9 agosto 2002 autorizzava all'esercizio ai sensi dell'art. 27 e 28 del D. Lgs. 22/97 e dell'art. 15 e 16 della L.R. 27/98 l'impianto TMB Malagrotta 1;
- Decreti Commissariali n. 66 del 2 luglio 2007 e n. 100 del 30/10/2007, che hanno prorogato la validità del Decreto n.122/2002;
- Determinazione Dirigenziale n. A2959 del 15/09/2008 e s.m.i. di autorizzazione provvisoria, ai sensi del comma 1 – quater dell'art. 32 bis della legge n. 31/08, alla messa in esercizio dell'impianto TMB di Malagrotta 2, successivamente prorogata con Determinazione n. B3960 del 16/09/2009 e Determinazione n. C2173 del 13/09/2010;
- Ordinanze del Presidente della Regione Lazio n. Z00012 del 31/12/2010 n. Z0002 del 30/06/2011 e n. Z0003 del 07/07/2011 che hanno, tra l'altro, prescritto alla E. Giovi S.r.l. di garantire la piena operatività degli impianti TMB, denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 22/07/2011 con il quale è stato dichiarato, fino al 31/12/2012, lo stato di emergenza ambientale nel territorio della Provincia di Roma in relazione all'allora all'imminente chiusura della discarica di Malagrotta;
- Ordinanza del Commissario prot. n.229461 del 29/12/2011 che, anche a seguito del D.P.C.M. 28/12/2011 che ha confermato lo stato di emergenza ambientale di cui sopra, ha, tra l'altro, prescritto alla E. Giovi S.r.l. di garantire la piena operatività degli impianti TMB, denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, per la durata di 6 mesi;
- Ordinanza del Commissario prot. n. 1PCM-E.A.50/U del 27/06/2012 del 27/06/2012, con la quale è stato ordinato alla E. Giovi S.r.l. di assicurare la piena operatività degli impianti TMB denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, per la durata di 6 mesi;
- Ordinanza del Commissario prot. n. 598/U del 27/12/2012, con la quale è stato ordinato alla E. Giovi S.r.l. di assicurare la piena operatività degli impianti TMB denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, per la durata di 6 mesi;
- Ordinanza del Commissario prot. n. 533/2013/U del 28/06/2013, integrata con ordinanza prot. n. 551/2013/U del 03/07/2013 con la quale è stato ordinato alla E. Giovi S.r.l. di *“continuare ad assicurare la piena operatività degli impianti di preselezione e riduzione volumetrica dei RSU (TMB) denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, secondo la massima capacità autorizzata e a provvedere al corretto e immediato recupero/smaltimento dei rifiuti prodotti, avvalendosi di strutture autorizzate sia in Italia, sia all'estero, fino al rilascio dell'A.I.A. regionale e comunque entro e non oltre il 07 gennaio 2014”*;
- Determinazione n. G06042 del 23/12/2013 con la quale è stata concessa Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi del Titolo III bis del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. - impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2 per il trattamento di rifiuti urbani non pericolosi siti in Roma, Via di Malagrotta 257 - 00166 Roma;
- Determinazione n. G08802 del 15/07/2015 con cui la società è stata autorizzata ad utilizzare la fossa del gassificatore – autorizzato con A.I.A. n. B3692 del 13.8.2009 – anche nei casi in cui l'impianto risulti fermo o in manutenzione (quali condizioni diverse da quelle di esercizio normali ai sensi dell'art. 29-sexies c. 7 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.), come area dedicata allo stoccaggio (operazione R13, messa in riserva), di rifiuti combustibili CER 19.12.10 per 4.000 tonnellate;

- Determinazione n° G08231 18/07/2016 della Regione Lazio, con cui è stata aggiornata l’Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata con Determinazione n. G06042/2013 e s.m.i. alla E. Giovi S.r.l. P.IVA 01301101000 con sede legale in Via Portuense 881 - Roma, per gli impianti di trattamento meccanico biologico Malagrotta 1 e Malagrotta 2 relativamente a quanto segue:
 - a) di prendere atto del contratto di comodato d’uso stipulato tra la E. Giovi S.r.l. ed il CO.LA.RI.;
 - b) di integrare, conseguentemente, le aree identificate al n. 13 e n. 14 nella allegata planimetria tra le aree di pertinenza della E. Giovi S.r.l.;
 - c) di consentire presso tali aree le seguenti operazioni:

Tabella 2: operazioni eseguite presso le aree 13 e 14

Area	Quantità	CER	Descrizione	Regime
13	1.100 t	19.12.10	Rifiuti combustibili (CDR – CSS)	Deposito temporaneo
14	6.000 t	19.12.10	Rifiuti combustibili (CDR – CSS)	R13 – Messa in riserva

Entrambe le installazioni TMB denominate Malagrotta 1 e Malagrotta 2 ubicate in Via di Malagrotta n. 257 (RM), di cui la E. Giovi S.r.l. è gerente, sono autorizzate con il medesimo atto, AIA n. G06042 del 23 dicembre 2013. Atto per il quale è stato avviato il procedimento di riesame da parte della Regione Lazio, con nota prot. n. 106966 del 26 febbraio 2015, a seguito di segnalazioni e verifiche effettuate sull’impianto da parte di ARPA Lazio.

La durata di tale autorizzazione A.I.A. n. G06042/2013 è stata estesa, fino al 11 dicembre 2023, successivamente alla consegna dell’estensione della durata delle garanzie finanziarie ai sensi del D.lgs. 152/2006, così come modificato dal D.lgs. 46/2014, con Determinazione n. G04419 del 10 aprile 2019.

Successivamente all’incendio e fermata del TMB 2 avvenuto nell’anno 2022, in data 24 dicembre 2023, si è verificato un ulteriore incendio all’interno del sito di Malagrotta che ha parzialmente interessato l’impianto di trattamento – meccanico biologico “Malagrotta 1”, TMB1 comportandone la fermata.

A seguito di questo evento, sin dal primo Tavolo provinciale permanente sulle aziende sequestrate e confiscate in data 26 marzo 2024, la società E. Giovi ha espresso la volontà di riattivare in forma “semplificata” l’impianto TMB M1 colpito da un incendio, AMA dal canto suo si è dimostrata interessata a rinnovare il contratto per lo smaltimento dei RSU presso il TMB M1 della E. Giovi, ponendo come condizione che l’impianto nella nuova configurazione impiantistica fosse Autorizzato con apposito atto e che una specifica tariffa fosse definita ed autorizzata.

In tale sede, il Direttore Generale di AMA Spa, Ing. Alessandro Filippi ha dichiarato testualmente che: *“per quanto concerne il tema dell’adeguamento tariffario, rinvia alla Determinazione del 15 maggio 2024 della Regione Lazio con la quale si è provveduto ad aggiornare l’ammontare degli extra costi nella misura di €/tonnellata 23,49. Mentre, per quanto concerne la ripresa di funzionalità dell’impianto TMB 1 sottolinea che, in primis è necessario il rilascio dell’autorizzazione affinché lo stesso possa ricevere i rifiuti da parte di AMA S.p.A. e che, in secondo luogo, deve addivenirsi alla definizione della tariffa di ingresso. Al riguardo, evidenzia che tali elementi sono necessari affinché AMA possa sottoscrivere il*

contratto per ricominciare il conferimento dei rifiuti”.

Per quanto riguarda l'autorizzazione, questa è stata rilasciata con Determinazione Regionale G08185 del 20 giugno 2024; mentre per la tariffa di accesso al TMB M1 la E. Giovi ha presentato la richiesta di determinazione della tariffa previsionale per il 2024 e la Regione ha incaricato per la verifica la società di revisione Bakertilly che dovrebbe emettere la certificazione della tariffa. Per ulteriori approfondimenti in merito alla tariffa si rimanda alla parte della presente relazione dedicata alla Tari. In tale capitolo emergono le diverse posizioni sulla questione relativa alla determinazione degli extracosti da parte dei diversi attori: dell'Ing. D'Ercole della Regione Lazio, della dott.ssa Frattini di Roma Capitale, dell'Ing. Filippi di AMA S.p.A e del dott. Palumbo quale Amministratore Giudiziario della E Giovi. Tanto emerge dalla numerosa documentazione acquisita dalla Commissione d'inchiesta, e in modo particolare da quella protocollata in data 19 luglio 2024 con n. 518 e con n. 151/3 trasmessa dall'Amministratore Giudiziario, Luigi Palumbo⁵⁷.

Per la società E Giovi, ad esito della verifica dei danni dell'incendio sull'impianto, è stato possibile programmare la ripartenza del TMB M1 in due distinte fasi di funzionamento, a valle delle quali la società E.Giovi S.r.l. in amministrazione giudiziaria ha avanzato all'autorità competente una richiesta di modifica non sostanziale temporanea dell'AIA di cui alla determinazione n. G06042/2013. Successivamente è avvenuto il recepimento di tale istanza da parte della Regione Lazio con Determinazione Regionale n. G08185 del 20 giugno 2024 avente ad oggetto “*E.Giovi S.r.l. – Impianti di trattamento meccanico biologico denominati Malagrotta 1 (M1) e Malagrotta (M2) siti in Roma, via di Malagrotta 257 – 00166 Roma, categoria di attività: 5.3, b) , 2), allegato VIII, Parte Seconda, D. Lgs. 152/06, e s.m.i. – autorizzati con Determinazione n. G 06042 del 123/12/2013 e s.m.i. – Modifica non sostanziale temporanea per il TMB M1 ai sensi dell'art. 29-nonies, comma 1, del Dlgs D. Lgs. 152/06, e s.m.i. -pratica n. 12-2024”.*

In merito alla prima fase di ripristino dell'impianto TMB M1 la modifica non sostanziale temporanea dell'AIA è così recepita⁵⁸:

- a) Riconfigurazione temporanea “semplificata” delle linee di trattamento con modifica del layout impiantistico (mantenendo inalterato il processo autorizzato) per consentire una veloce riattivazione del TMB M1, con l'esclusione dal processo della sola linea di produzione CSS (fase di lavorazione della frazione secca con produzione di CDR/CSS; recupero dei metalli non ferrosi e del PET), che verrà riattivata successivamente, e al suo posto linea di pressatura e fasciatura della frazione secca (sopravvaglio) prodotto con codice EER 191212 ed avviata a successiva operazioni di recupero presso impianti autorizzati.
- b) Realizzazione di una copertura mobile e temporanea con superficie pari a circa 150 m2 per la linea di pressatura e fasciatura della frazione secca (sopravvaglio) posizionata sul piazzale nei pressi di parte dei portoni di scarico dei rifiuti in ingresso;
- c) Stante il mancato ripristino della controsoffittatura della sezione di ricezione all'entrata in esercizio della configurazione impiantistica “semplificata”, al fine di poter continuare ad utilizzare le apparecchiature già installate ed autorizzate, verranno assicurati temporaneamente

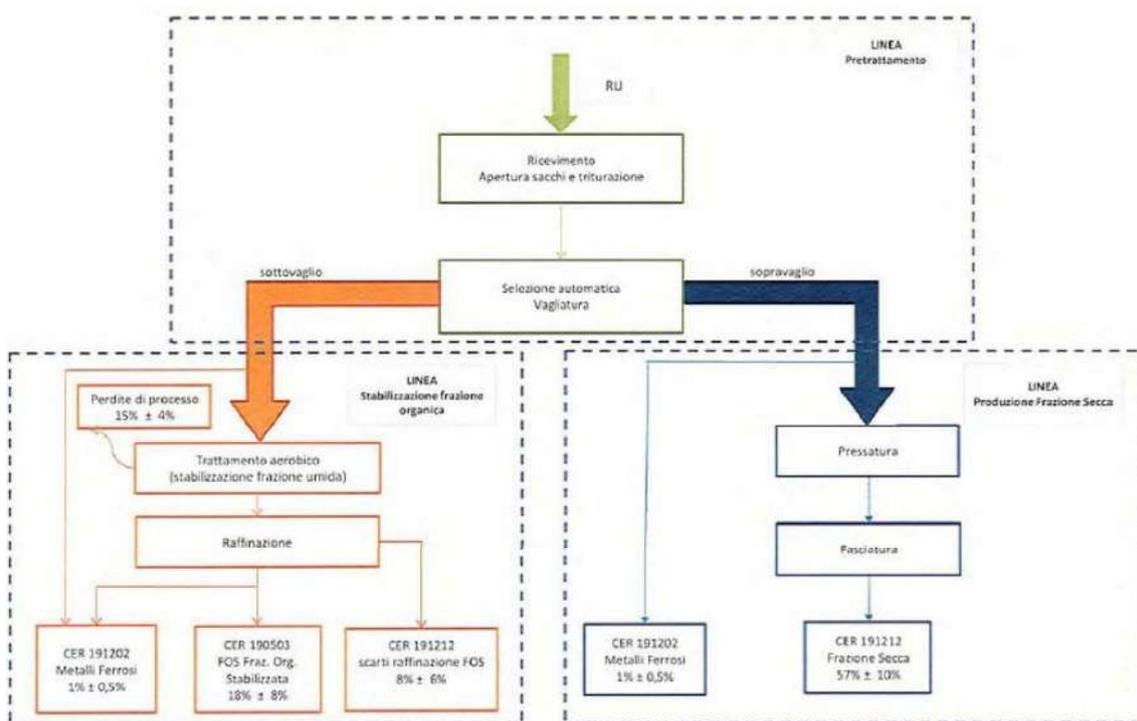
⁵⁷ Doc. n. 151/3 Allegato 5 del 22 luglio 2024.

⁵⁸ Doc. n. 131 del 25 giugno 2024.

in questo volume 3 ricambi/ora (i ricambi sono comunque conformi a quanto previsto dalle linee guida delle BAT di settore).

Modifica (1° Fase) – Schema del processo come da Allegato 4 Atto n. G08185 del 20 giugno 2024 - E Giovi Srl Impianto TMB di Malagrotta 1 -

Figura 3 Modifica (1° Fase) – Schema del processo - E Giovi Srl Impianto TMB di Malagrotta



Il dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio, Ing. Maila Strappini, in sede di audizione il 9 gennaio 2024, rappresenta alla Commissione d'inchiesta che i due impianti TMB hanno la stessa struttura ma capacità di trattamento diversa, come di seguito sintetizzato.

Impianto TMB – M1

- Capacità annua di trattamento pari a 187.000 ton
- Limite massimo giornaliero di trattamento al TMB pari a 600 ton
- Trasferenza non autorizzata
- Capacità di ricezione 4.500 metri cubi (R13/D15)

Impianto TMB – M2

- Capacità annua di trattamento pari a 280.000 ton
- Limite massimo giornaliero di trattamento al TMB pari a 900 ton
- Trasferenza non autorizzata
- Capacità di ricezione 9 mila metri cubi (R13/D15)

Lo schema generale di processo, per entrambi gli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti non pericolosi⁵⁹, è costituito dalle seguenti fasi:

- separazione della frazione secca a più alto potere calorifico e trasformazione in combustibile (CSS) da utilizzare in combustore dedicato;
- recupero dei metalli ferrosi, non ferrosi e del PET;
- trattamento aerobico con conseguente riduzione volumetrica della restante;
- frazione organica finalizzata alla produzione di una matrice organica digerita e stabilizzata (FOS - compost grigio);
- residui di lavorazione derivanti dai processi di raffinazione del combustibile (CDR/CSS) e della FOS.

Il tempo di residenza della frazione organica nei bacini di digestione è previsto in circa 4 settimane.

Il primo impianto di selezione (TMB M1) ha una capacità di trattamento di circa 600 tonnellate/giorno di RSU con una sezione di digestione aerobica della frazione umida capace di igienizzare tale frazione, ridurne il volume ed ossidarla biologicamente ed una sezione per la produzione di combustibile (CDR/ CSS) (con recupero di ferro, di alluminio e di PET). Il secondo impianto (Malagrotta 2) prevede, come il precedente, una sezione di selezione meccanica, una sezione di digestione aerobica della frazione umida capace di igienizzare e stabilizzare tale frazione oltre che ridurne il volume, ed una sezione per la produzione del combustibile (CDR/ CSS) (con recupero di ferro, di alluminio e di PET). La capacità di trattamento dei RSU è pari a 900 tonnellate/giorno.

Il ciclo tecnologico del trattamento degli RSU, riferibile al complesso dei due impianti, si articola nelle seguenti fasi principali:

- ricezione RSU, e rifiuti speciali non pericolosi (R13/D15);
- selezione automatica secco - umido, lavorazione della frazione secca con produzione di C.D.R./C.S.S. (R3);
- recupero dei metalli e del PET (R4);
- trattamento aerobico della frazione umida (D8);
- raffinazione della frazione organica digerita ed igienizzata (R3);
- avvio a recupero/smaltimento dei residui di lavorazione.

Gli autocompattatori di raccolta, dopo la pesatura, giungono per lo scarico in corrispondenza di 8 postazioni ubicate presso l'impianto.

Dopo lo scarico i rifiuti vengono distribuiti nel reparto di ricezione ed avviati alle linee di selezione automatica mediante gru.

La lavorazione in questa sezione dell'impianto consiste nella separazione della frazione umida dalla frazione secca dalla quale, in diverse fasi, sono recuperati il ferro, l'alluminio il PET e il combustibile da utilizzare nei termovalorizzatori.

La frazione umida viene inviata nei bacini di ossidazione biologica, che hanno la forma di vasche rettangolari di lunghezza 75 metri e larghezza circa 22 metri. La reazione dura circa 4 settimane durante le quali viene controllata e mantenuta aerobica tramite un sistema di areazione, costituito da una rete di tubazioni fessurate disposta sul fondo delle vasche, l'alimentazione dosata di acqua e il rivoltamento meccanico del materiale, mediante un sistema di ponti muniti di gruppi di coclee.

⁵⁹ Doc. n. 107/3 del 14 maggio 2024.

Il materiale organico in fase di stabilizzazione all'interno dei bacini ha una umidità tipicamente del 40%; in nessun punto del bacino dovrebbe essere superata una umidità del substrato superiore al 60%, in quanto potrebbero instaurarsi condizioni anossiche che potrebbero compromettere i processi di biossidazione nella massa di rifiuto inibendone la stabilizzazione.

Al termine del processo di trattamento aerobico, la frazione organica, digerita e stabilizzata, viene avviata alla linea di raffinazione allo scopo di depurarla dai residui inerti.

Tutte le operazioni di movimentazione del materiale si svolgono in maniera automatica.

In data 31 ottobre 2024 la Commissione d'inchiesta a seguito interlocuzioni con l'Amministratore Giudiziario, dott. Luigi Palumbo, sulla ripresa della funzionalità del TMB M1 e successiva acquisizione documentale⁶⁰ avvenuta in pari data rileva che la Regione Lazio con la Determinazione n. G08185 del 20 giugno 2024 ha autorizzato la modifica non sostanziale temporanea per il TMB M1 ai sensi dell'*art. 29-nonies, comma 1*, del D.lgs. 152/2006 e con Determinazione n. G10849 dell' 8 agosto 2024 ha stabilito la tariffa a preventivo per l'annualità 2024, di accesso al polo impiantistico di Malagrotta (TMB) della società E. Giovi S.r.l., per l'importo di € 207,35/tonnellata al netto di ecotassa, benefit ambientale e IVA.

Successivamente, in data 26 settembre 2024 è stato sottoscritto tra la società AMA S.p.A. e la Società E. Giovi S.r.l. il contratto per l'affidamento del servizio di trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati (codice EER 200301) prodotti nella città di Roma Capitale. *Mentre*, in data 30 settembre 2024 è stata presentata dalla società E. Giovi s.r.l. al Comando dei Vigili del fuoco di Roma, la segnalazione certificata di inizio attività ai fini della sicurezza antincendio; ed alla Regione Lazio, la Polizza Fideiussoria n. VIS-03.0009774, di durata triennale, rilasciata dalla società Visenta Insurance Company LTD quale garanzia richiesta per l'impianto TMB M1 dalla Determinazione n. G08185 del 20 giugno 2024.

Inoltre, a far data dal 2 ottobre 2024 il TMB1 ha ripreso l'attività di ricezione dei rifiuti indifferenziati prodotti dal Comune di Roma, per il tramite di AMA S.p.A., per una quantità di 400 tonnellate al giorno. Questo è quanto il Dott. Palumbo in qualità di l'Amministratore Giudiziario ha relazionato al dott. Francesco Patrone in funzione di Giudice delle Indagini Preliminari e alla dott.ssa Rosalia Affinito in funzione di Pubblico Ministero, nell'ambito del Procedimento n. 10455/17 RGNR e n. 13930/18 RG Gip a carico di Cerroni Manlio ed altri.

Si rappresenta che, in merito alla funzionalità del TM1, l'amministratore ritiene che nel giro di un mese l'impianto potrà raggiungere la quantità massimo autorizzata pari a 600 tonnellate al giorno.

ii. Controlli effettuati del TMB M1 e TMB M2

In riferimento al periodo che va dall'anno 2015 all'anno 2023, dall'esito dei controlli delle installazioni TMB1 e TMB2 volti alla verifica della conformità alla normativa, nonché all'autorizzazione integrata ambientale, A.I.A. n. G06042/2013⁶¹, emergono numerose segnalazioni all'Autorità Competente per le criticità riscontrate a seguito di verifiche condotte da ARPA Lazio, sia sugli impianti che dai documenti, come di seguito riportato per ciascun anno.

⁶⁰ Doc. n. 222 del 31 ottobre 2024

⁶¹ <https://RegioneLazio.app.box.com/v/EGioviriesameTMB>

Anno 2015 - Nel corso dell'anno 2015, sono state svolte attività di controllo di cui all'*art.29-decies comma 3* del D.Lgs.152/06 e smi⁶², presso gli impianti della Società E. Giovi S.r.l., denominati Malagrotta I e Malagrotta II. A seguito delle suddette attività sono state riscontrate numerose violazioni delle prescrizioni di cui alla Determinazione Dirigenziale della Regione Lazio n. G06042 del 23/12/13⁶³, nonché della normativa di settore:

- a) punto di emissione EM1 non è risultato conforme a quanto previsto dalla Norma UNI 10169:2001⁶⁴;
- b) la Società non ha effettuato i controlli di competenza secondo le indicazioni riportate nel Piano di Monitoraggio e Controllo approvato⁶⁵;
- c) sia negli autocontrolli effettuati dalla Società che nei campionamenti effettuati da Arpa Lazio è stato riscontrato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alla tab.2 All.5 Parte IV Titolo V del D. Lgs.152/06 e smi nelle acque sotterranee⁶⁶;

⁶² Art. 29-sexies Autorizzazione integrata ambientale

6. L'autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e basandosi sulle conclusioni sulle BAT applicabili, la metodologia e la frequenza di misurazione, le condizioni per valutare la conformità, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente periodicamente, ed almeno una volta all'anno, i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata nonché, quando si applica il comma 4-bis, lettera b), una sintesi di detti risultati espressi in un formato che consenta un confronto con i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, rendendo disponibili, a tal fine, anche i risultati del controllo delle emissioni per gli stessi periodi e alle stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. L'autorizzazione contiene altresì l'obbligo di comunicare all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-decies, comma 3, i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale. Tra i requisiti di controllo, l'autorizzazione stabilisce in particolare, nel rispetto del decreto di cui all'articolo 33, comma 3-bis, le modalità e la frequenza dei controlli programmati di cui all'articolo 29-decies, comma 3. Per gli impianti di competenza statale le comunicazioni di cui al presente comma sono trasmesse per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. L'autorità competente in sede di aggiornamento dell'autorizzazione, per fissare i nuovi requisiti di controllo delle emissioni, su richiesta del gestore, tiene conto dei dati di controllo sull'installazione trasmessi per verificarne la conformità all'autorizzazione e dei dati relativi ai controlli delle emissioni, nonché dei dati reperiti durante le attività di cui all'articolo 29-octies, commi 3 e 4.

Art. 29-decies Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale

3. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, per impianti di competenza statale, o, negli altri casi, l'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 6 e con oneri a carico del gestore:

- a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;
- c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

⁶³ <https://Regionelazio.app.box.com/v/EGioviriesameTMB/file/914338516463>

Regione Lazio Determinazione G06042 del 23.12.2013 Oggetto: E.Giovi S.r.l. - Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi del Titolo III bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. - impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2

⁶⁴ Prescrizione 66 allegato tecnico - conformare le caratteristiche ed il posizionamento delle sezioni di campionamento e misurazione a quanto riportato nel punto 7 della norma UNI 10169:2001. Ove non tecnicamente possibile, il posizionamento dovrà essere concordato con il competente Servizio di Arpa Lazio;

⁶⁵ Prescrizione 8 allegato tecnico - trasmettere, con cadenza annuale, ed in ogni caso entro il 31 gennaio di ciascun anno, una relazione in merito ai tipi ed ai quantitativi di rifiuti smaltiti, ai risultati del programma di sorveglianza ed ai controlli effettuati, alla Regione Lazio, all'Arpa Lazio, alla Provincia di Roma e al Comune di Roma secondo le indicazioni riportate nel Piano di monitoraggio e Controllo;

⁶⁶ L'analisi dovrà considerare i valori rilevati nei pozzi a monte e confrontare gli stessi con quelli rilevati nei pozzi a valle, determinandone l'eventuale scostamento. In caso di scostamenti peggiorativi della qualità delle acque (cfr. Tab. B.3.2 allegato 1 degli allegati alla Parte III del D.Lgs. 152/2006 – Definizione di buono stato chimico delle acque sotterranee), il Gestore dovrà darne comunicazione agli Enti di controllo e al Comune territorialmente competente per l'attivazione delle procedure di legge. La frequenza di monitoraggio e i metodi di rilevazione nonché le modalità di trasmissione dei dati rilevati all'Autorità competente, all'Amministrazione Provinciale e all'Arpa Lazio, dovranno essere quelli richiamati nel Piano di monitoraggio e controllo.

- d) Stoccaggio dei rifiuti effettuato in aree non previste dall'Autorizzazione al momento dei sopralluoghi effettuati⁶⁷;
- e) Superamento del limite annuo di rifiuti autorizzati in ingresso a Malagrotta 2;
- f) Superamento del valore di 1.000 mg O₂/Kg S.V.h. dell'IRD per il rifiuto classificato con CER 19 05 03 prodotto da entrambi gli Impianti⁶⁸;
- g) gli impianti non producono CSS⁶⁹.
- h) superamento nello scarico SF1 dei valori limite fissati nella Tab.3 All.5 Parte III D. Lgs.152/06 e smi per lo scarico in rete fognaria per i parametri Azoto Ammoniacale, Solfuri, Solfiti, Tensioattivi totali, Alluminio, Ferro (non indicati fra le sostanze pericolose di cui alla Tab.5 All.5 Parte III D. Lgs.152/06 e smi);
- i) superamento nello scarico SF1 dei valori limite fissati nella Tab.3 All.5 Parte III D. Lgs.152/06 e smi per lo scarico in rete fognaria per il parametro Zinco, sostanza pericolosa di cui alla Tab.5 All.5 parte III D. Lgs.152/06 e smi.

Per le violazioni di cui alle lettere a), b), c), h) l'ARPA Lazio ha redatto verbale di accertamento di violazione, sanzionato, in via amministrativa in base all'art. 29-*quattordicesimo comma 2* Parte II del D. Lgs. 152/06 s.m.i. e all'art.133 comma 1 Parte III del D. Lgs.152/06 e smi. Mentre, per le violazioni di cui alla lettera d) e) f) g) i) ha dato comunicazione di ipotesi di reato all'Autorità Giudiziaria competente per territorio.

Anno 2016 - Nel corso dell'anno 2016, sono stati condotti n. 2 sopralluoghi presso gli impianti della Società E.Giovi S.r.l., rispettivamente nelle date del 06 settembre 2016 e del 23 novembre 2016⁷⁰.

Anno 2017 - In data 13 febbraio 2017 acquisite le seguenti informazioni:

- *quantitativo rifiuti, su base mensile, in ingresso agli impianti suddivisi per codice CER per provincia di provenienza per l'intero anno 2016;*
- *quantitativo dei rifiuti, su base mensile, in uscita distinti per tipologia, codice CER e per impianto di destinazione per il medesimo periodo.*

⁶⁷ nota E.Giovi S.r.l. prot. n. 87 del 14 maggio 2009 - D. 10) Tav. n. 9 Allegato B22 – Planimetria con individuazione delle aree per lo stoccaggio di materie e rifiuti;

Prescrizione 32 - 2. distinguere in maniera chiara, per quanto riguarda le aree di stoccaggio/deposito temporaneo in uscita all'impianto, quali sono le aree dedicate ad avvio a recupero e quali aree sono dedicate ad avvio a smaltimento dei rifiuti in uscita; Le aree degli impianti dedicate allo stoccaggio e al deposito temporaneo dei rifiuti, sono illustrate nella planimetria riportata quale "Appendice II" all' allegato AIA.

Prescrizione 52 - subordinare l'utilizzo dell'area esterna di stoccaggio C.D.R./C.S.S. alla presentazione alla Regione Lazio, Provincia di Roma, Comune di Roma Capitale e ad ARPA Lazio dell'aggiornamento/presentazione del certificato di protezione incendi in cui si faccia esplicito riferimento all'area in esame. Tale area potrà in ogni Pagina 15 di 26 caso essere utilizzata esclusivamente in situazioni d'emergenza laddove il normale conferimento del C.D.R./C.S.S. prodotto dagli impianti TMB di Malagrotta 1 e Malagrotta 2 non risulti immediatamente disponibile. L'area potrà essere riempita al massimo con un quantitativo di CDR/CSS risultante da 10 giorni di produzione alla massima capacità degli impianti TMB di Malagrotta 1 e Malagrotta 2;

⁶⁸ Prescrizione 59 relativamente alla F.O.S. in uscita all'impianto, la stessa dovrà essere caratterizzata in uscita con il CER 190503 e la durata del processo di stabilizzazione della frazione organica non dovrà essere inferiore a tre settimane e comunque dovrà garantire il raggiungimento di un indice respirometrico dinamico potenziale pari od inferiore a 1000 mg O₂ kgsv -1h -1. Solo in tal caso la frazione organica potrà essere utilizzata in ambienti confinati per le attività di ricopertura dei rifiuti. In alternativa dovrà essere avviato a processi di recupero o smaltimento presso impianti autorizzati;

⁶⁹ Prescrizione 56 allegato tecnico - produrre, principalmente e prevalentemente secondo le potenzialità dell'impianto, C.S.S.-combustibile (non rifiuto) ai sensi del D.M. 14/02/2013, n.22, da conferire presso gli impianti definiti all'art.3, comma 1, lettere b) e c) del medesimo decreto;

⁷⁰Nel corso dell'ultimo sopralluogo, personale Arpa Lazio ha effettuato anche il campionamento del rifiuto identificato CER 190503 e costituito dalla cosiddetta "frazione organica stabilizzata".

Anno 2019 - In data 10 gennaio 2019, nel corso di un'ispezione straordinaria ai sensi dell'art. 29-decies c.4 del D. Lgs. 152/06 e s.m.i., richiesta dalla Regione Lazio, a seguito di un campionamento di rifiuto classificato dalla società con CER 190503 e costituito dalla cosiddetta "*frazione organica stabilizzata*" l'ARPA Lazio ha riscontrato⁷¹ un valore dell'IRDP, Indice Respirometrico Dinamico Potenziale, determinato in accordo con quanto previsto dalla Norma UNI 11184:2016 pari a 4794 mgO₂/KgSV*h, notevolmente superiore al valore di 1000 mgO₂/KgSV*h previsto alla tabella 5 del D.M. 27/9/2010 e s.m.i.⁷². Inoltre, i valori di concentrazione di alcuni parametri indicati nella medesima tabella 5 del D.M. 27/9/2010 e s.m.i., determinati in accordo con quanto previsto dall'Allegato 3 del decreto medesimo, sono risultati superiori ai limiti di riferimento per: la determinazione del carbonio organico disciolto (DOC) pari a 4016 mg/l (concentrazione limite 100 mg/l) e Solidi Totali Disciolti pari a 12280 mg/l (concentrazione limite 10000 mg/l).

Anno 2020 – Dalla verifica relativa agli autocontrolli dell'anno 2020, relativamente allo scarico in fognatura denominato SF1, di cui al rapporto di prova n° 2464-20, è emerso, per il parametro Cloruri, il superamento del valore limite fissato nella Tab.3, All. 5, parte III del D.Lgs 152/06 e ss.mm.ii, valore riscontrato dalle analisi pari a 5224 mg/l rispetto al valore limite pari a 1200 mg/l.

Anno 2021 - Condotti controlli documentali, quali la verifica di conformità⁷³ e la verifica d'ufficio dei report degli autocontrolli trasmessi dall'azienda;

Anno 2022 –Verifica di conformità e d'ufficio dei report degli autocontrolli trasmessi dall'azienda ed effettuato, in data 3 novembre 2022, campionamento del rifiuto classificato dalla società con CER 190503. Dall'esito delle indagini analitiche è emerso, per il rifiuto campionato, il rispetto dei valori di concentrazione per il conferimento dei rifiuti in discariche per rifiuti non pericolosi.

⁷¹ Il suddetto campione è stato sottoposto a determinazione analitica dell'IRDP e dei parametri previsti dalla tabella 5 del D.M. 27/9/2010 e s.m.i. per l'ammissibilità in discarica per rifiuti non pericolosi.

⁷² Il parametro che misura la stabilità biologica di un rifiuto, ovvero il grado di decomposizione della sostanza organica a più alta degradabilità, è l'indice di respirazione dinamica potenziale (IRDP). Nelle Linee Guida per l'identificazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per gli impianti di trattamento meccanico biologico, di cui al DM 29 gennaio 2007, l'IRDP, posto pari a 1.000 mg O₂*kgSV-1*h-1 a fine fase di biossidazione attiva e a 700 mg O₂*kgSV-1*h-1 al termine della fase di maturazione, è utilizzato come misura della degradazione della sostanza organica. Valori superiori evidenziano, infatti, la necessità di completare il trattamento della frazione umida sottoponendola ad un più efficace processo di stabilizzazione al fine di portare il valore dell'IRDP al disotto dei limiti sopra indicati.

⁷³ Verifica "d'ufficio" (D.G.R. Lazio n. 13/2021): verifica documentale della regolarità degli autocontrolli riportati nel PMcC e del rispetto dei limiti delle emissioni prevista all'art.3 comma 1, senza visita ispettiva in loco, con redazione di sintetica relazione all'Autorità competente e al gestore, comporta il pagamento della tariffa cosiddetta (Tuff) stabilita forfettariamente in 1.200 €;

Verifica di conformità (D.G.R. Lazio n. 13/2021): la verifica documentale relativa al rispetto delle condizioni di autorizzazione e degli adempimenti ambientali posti in capo al gestore ed è eseguita secondo le previsioni del piano di ispezioni ambientale regionale. Per l'esecuzione del controllo può essere prevista, se necessario, un'ispezione. Alla conclusione dell'attività viene redatta una articolata relazione di valutazione della conformità alle condizioni di autorizzazione e all'osservanza degli adempimenti ambientali. La tariffa prevista per la verifica di conformità (TC) viene calcolata sulla base dell'allegato IV del DM 6 marzo 2017;

Verifica in campo (D.G.R. Lazio n. 13/2021): visita ispettiva per la verifica in campo del rispetto globale delle condizioni dell'AIA, compresa la verifica diretta della conformità delle emissioni nelle condizioni di esercizio, riguardante la totalità o una parte delle stesse in relazione ispezioni/visite ispettive già eseguite. Viene effettuata secondo la frequenza prevista dal piano di ispezioni ambientale regionale. L'attività verrà conclusa con una articolata relazione di verifica del rispetto delle condizioni dell'AIA.

Anno 2023 - effettuata la verifica documentale (c.d. “d’ufficio”) sulla regolarità degli autocontrolli trasmessi dalla Società E.Giovi S.r.l. e del rispetto dei limiti delle emissioni ai sensi dell’art. 29 decies c. 3 lett b), così come previsto nel D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021.

Nel periodo attenzionato, che va dall’anno 2015 all’anno 2023, emergono diverse inottemperanze di carattere gestionale⁷⁴ ed operativo delle prescrizioni contenute nell’autorizzazione A.I.A. n. G06042/2013 nonché segnalazioni all’Autorità Giudiziaria.

Le informazioni, apprese dalla Commissione d’inchiesta sia con l’audizione del direttore generale di ARPA Lazio, Tommaso Aurelio, avvenuta il 9 gennaio 2024, che con acquisizione documentale, per alcuni aspetti confermano quanto già dichiarato in precedenza dal direttore, Marco Lupo, in merito ai controlli presso gli impianti TMB ubicati Roma, nell’audizione avvenuta davanti alla Commissione il 13 ottobre 2016: *“Per quanto riguarda gli impianti di trattamento meccanico-biologico sono state riscontrate durante i controlli (faccio una sintesi di quelle degli ultimi tre anni 2013-2016) delle criticità gestionali, soprattutto in periodi di sovraccarico, che determinano lo stoccaggio di grandi quantità di rifiuti in attesa di lavorazione e l’incolonnamento di mezzi in attesa di scaricare soprattutto nei periodi estivi. Questo determina ovviamente emissioni odorigene sgradevoli e continue segnalazioni da parte dei cittadini che abitano le zone limitrofe. Spesso peraltro viene riscontrato che le lavorazioni avvengono con i portelloni aperti, quindi l’aria dell’impianto, invece di confluire nei biofiltri, va direttamente all’esterno, aggravando ulteriormente le problematiche odorigene. Altre criticità rilevate sono relative al superamento delle quantità annuali autorizzate o allo stoccaggio di rifiuti in aree non autorizzate connesso al sovraccarico di rifiuti, e a superamenti dei limiti per le acque di scarico. In alcuni casi l’indice respirometrico dinamico che abbiamo misurato non rispetta il livello previsto dalla normativa per l’ammissibilità dei rifiuti in discarica”*.

A parere della Commissione d’inchiesta i rilievi, di diversa natura, riscontrati presso gli impianti TMB1 e TMB2 sono emblematici di croniche criticità sia per quanto attiene la gestione dei rifiuti che il loro trattamento. Tanto si può affermare con convinzione, stante l’arco temporale attenzionato, un decennio, dall’anno 2013 all’anno 2023, periodo nel quale sono emerse numerose violazioni di prescrizioni e criticità gestionali nonché strutturali, alcune delle quali segnalate all’Autorità Competente.

Oltre a quanto sopra illustrato, in merito alla gestione del TMB1, in riferimento alla sola gestione delle acque meteoriche nell’area dell’impianto, si rappresenta che tali acque *risultano infiltrate nel sottosuolo attraverso superfici non impermeabilizzate*. Ciò è quanto emerge dalla perizia tecnica di incidente probatorio PP n. 13930/18 GIP, redatta a febbraio 2021. In tale relazione conclusiva i consulenti tecnici per il GIP riferiscono che: *“sulla base dell’esame dei documenti prodotti in occasione degli accertamenti irripetibili promossi dalla Procura, si è proceduto alla ricostruzione delle modalità di gestione dei fluidi presenti nella rete interrata di raccolta delle acque meteoriche del TMB1, adottate fino al luglio 2018. In un secondo tempo sono state verificate le modalità di gestione, degli stessi fluidi, che risultavano in essere durante i sopralluoghi effettuati nell’ambito dell’incidente probatorio*.

⁷⁴ superamento del valore di 1.000 mg O₂/Kg S.V.h. dell’IRD per il rifiuto classificato con CER 19 05 03 prodotto da entrambi gli impianti.

La verifica ha riguardato la rete delle acque meteoriche nel tratto interno all'edificio del TMB1 fino al recapito nel pozzetto PLVest3, ubicato all'esterno del TMB1 e del polder [...].

Dall'analisi dei documenti agli atti, è emerso che la gestione delle acque meteoriche incidenti sull'area del TMB1, eventualmente emunte, è avvenuta con tre differenti modalità nel tempo: la prima, dalla realizzazione dell'impianto fino al primo trimestre del 2018; la seconda, dal primo trimestre del 2018 fino a luglio 2018, la terza è quella accertata nel corso dei sopralluoghi.

La distinzione è conseguente alla esecuzione degli interventi di manutenzione che hanno modificato l'assetto originario della rete di raccolta delle acque meteoriche in corrispondenza del TMB1 [...].

In sintesi, [...] si può concludere che, a seguito dei lavori di rifacimento della rete acque meteoriche nell'impianto TMB1 e fino al luglio 2018 sono stati attivi i seguenti emungimenti:

- *dal pozzetto P2bis con invio delle acque attraverso una tubazione dedicata all'interno della canaletta di guardia idraulica del bacino 1 di stabilizzazione del TMB1;*
- *dal pozzetto raffinazione FOS con invio delle acque attraverso una tubazione dedicata all'interno della canaletta di guardia del bacino 2 del TMB1 (fino a giugno 2018);*
- *dagli altri pozzetti interni al TMB1, con raccolta delle acque in serbatoi e vasche e gestione come rifiuti;*
- *dal pozzetto base rampa con invio delle acque attraverso una tubazione dedicata nel nuovo collettore dei pluviali e quindi anch'esse recapitate nel pozzetto esterno al diaframma PLVest3.*

La situazione descritta può essere ritenuta operativa fino alla fine del mese di luglio 2018; il 27 luglio 2018, data della prima ispezione dei CCTA-NOE, viene infatti constatato che l'emungimento dal pozzetto P2bis e dal pozzetto raffinazione FOS erano interrotti, l'alimentazione elettrica delle pompe era scollegata così come le linee che riversavano le acque emunte nelle canalette di raccolta dei bacini 1 e 2 della linea di biostabilizzazione del TMB1”.

In occasione degli accertamenti peritali è stata presa visione dei pozzetti della rete di cui si aveva notizia dalla lettura dei documenti agli atti, e segnalati dalle parti, nei quali è stata riscontrata la presenza di fluidi non compatibili con le acque di pioggia.

È stata riscontrata la presenza di pompe di emungimento in esercizio o potenzialmente attivabili nei seguenti pozzetti interni al diaframma:

- pozzetto zona raffinazione FOS;
- pozzetto zona magazzino;
- pozzetto fossa nastri;
- pozzetto base rampa.

Dalle informazioni riferite e da quanto accertato in occasione degli accessi i fluidi emunti sono raccolti in serbatoi o automezzi dedicati e gestiti come rifiuti.

Gli unici fluidi che vengono emunti e canalizzati all'esterno del diaframma sono quelli che si raccolgono nel pozzetto base rampa in cui sono convogliate, attraverso una linea interrata che lo collega alla griglia posta alla base della rampa, le acque meteoriche di dilavamento delle aree pavimentate adiacenti. In base alle misure di livello ed alle prove di ricarica effettuate in occasione della Perizia, il pozzetto non risulta in connessione con le acque sotterranee.

Questi rilievi insieme ad altre considerazioni hanno consentito ai periti di stabilire che: “Dalla valutazione di tutti gli elementi acquisiti, relativi alle caratteristiche stratigrafico-strutturali dei materiali presenti nel sottosuolo, alle modalità di circolazione e alle caratteristiche chimico-fisiche

delle acque sotterranee, si può pertanto concludere che le acque di MISE (acque sotterranee interne al polder) hanno origine dalla infiltrazione delle acque meteoriche nel sottosuolo, attraverso superfici non impermeabilizzate dell'impianto, e subiscono una miscelazione con il percolato che si infiltra nei terreni esterni ai lotti.”

iii. Gestione dei rifiuti presso il TMB1 e TMB2

Ai fini della gestione del flusso di rifiuti, si rappresenta che gli impianti di trattamento meccanico biologico dovrebbero consentire, nell'ambito di una programmazione cosiddetta circolare, sia di ridurre la componente putrescibile della frazione umida del rifiuto urbano indifferenziato, (EER 200301) al fine di una più efficace collocazione in discarica (FOS), sia di avviare a valorizzazione energetica la frazione secca a più alto potere calorifico (CDR/CSS). Inoltre, per i rifiuti urbani non differenziati (codice EER 20) vige il principio di prossimità sancito dall'art. 182-bis, comma 1, lettera b), del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. mentre i rifiuti in uscita dai TMB sono considerati rifiuti speciali (codice EER 19 12) che non soggiacciono a tale principio.

Di seguito si riportano i flussi di rifiuti in ingresso ed in uscita del TMB1 e del TMB2 ottenuti dall'elaborazione dei dati trasmessi dalla Società E.Giovi S.r.l. S.r.l.ad ARPA Lazio, unicamente sui rifiuti strettamente legati al ciclo produttivo quali la FOS, il CDR, gli scarti, ecc⁷⁵.

Gestione rifiuti anno 2022

Nel corso dell'anno 2022 sono stati conferiti (rifiuti entrati) presso l'impianto TMB1 161.966 tonnellate di rifiuti EER 20 03 01 e, sulla base di quanto riportato nel MUD relativo al 2022, sono state inviate ad impianti terzi 140.132 tonnellate di rifiuti (rifiuti usciti) prodotti, dei quali circa 9063 tonnellate non strettamente connessi al ciclo produttivo (ad esempio materiale assorbente, filtri dell'olio rifiuti liquidi acquosi ecc.).

In sede di audizione svoltasi in data 9 gennaio 2024, il dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio, Ing. Maila Strappini, ha riferito alla Commissione che *il TMB 1 “aveva una capacità autorizzata di 187 mila tonnellate all'anno nel 2022 tra tutti i codici autorizzati in ingresso esso ha trattato solo il 20.03.01, quindi i rifiuti urbani indifferenziati, per quasi 162 mila tonnellate, quindi meno del massimo autorizzato [...]. Inoltre, negli anni ARPA Lazio ha verificato i rifiuti in ingresso e di conseguenza quelli in uscita al TMB “sono al disotto dei limiti” sia come media mensile che quadrimestrale”.*

Osservando nel dettaglio ciò che l'impianto TMB1 nell'anno 2022 ha prodotto a seguito del conferimento di circa 161 mila tonnellate di rifiuti si rileva la produzione che segue.

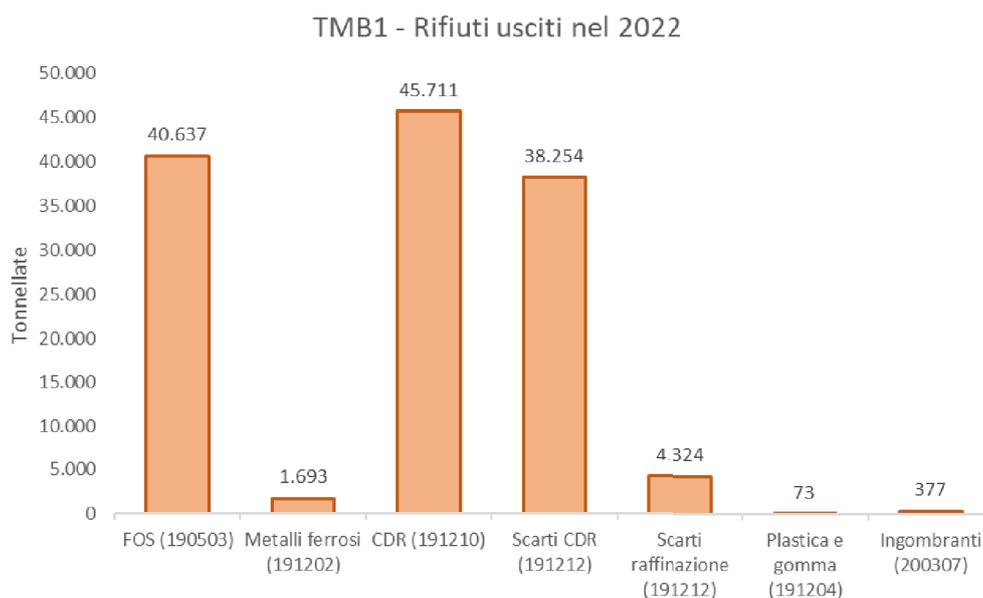
Principalmente, sono usciti dal TMB1: CDR combustibili da rifiuti, EER 191210, per un totale di 45.711 tonnellate/anno corrispondente al 34,9%; FOS frazione organica stabilizzata EER 190503, per un totale di 40.637 tonnellate/anno ovvero il 31 % e scarti da CDR, EER 191212, per un quantitativo di 38.254 tonnellate/anno corrispondente al 29,2%. La restante porzione di rifiuti in uscita nell'anno 2022 è rappresentata da: scarti di raffinazione, EER 191212, con un quantitativo di 4.234 tonnellate per un corrispettivo del 3,3%; metalli ferrosi EER 191292 con 1.693 tonnellate,

⁷⁵ Doc. n. 27/2 del 9 gennaio 2024 e Doc. n. 45/2 del 7 febbraio 2024.

ingombranti EER 200307 con 377 tonnellate ovvero lo 0,3% e infine gomma e plastica, EER 191204, con 73 tonnellate rappresentando una percentuale di 0,1.

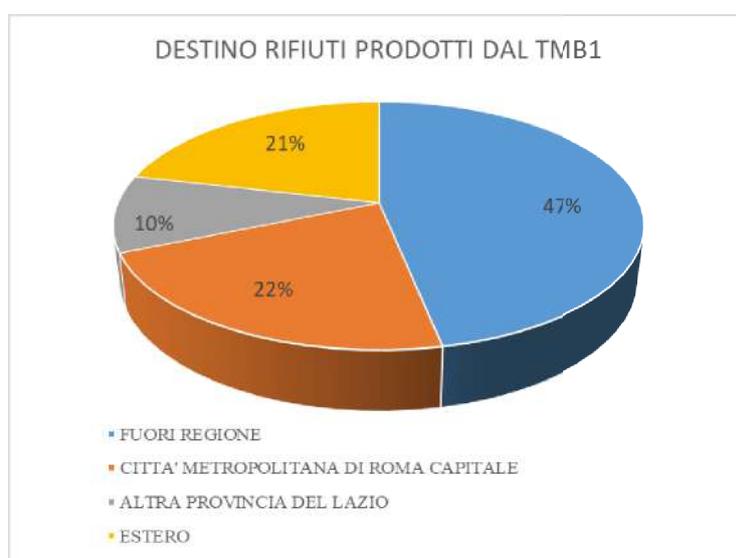
Relativamente ai rifiuti legati al ciclo produttivo, pari a 131.069 tonnellate, si riporta di seguito un istogramma delle tipologie di rifiuti usciti dall'impianto nel corso del 2022.

Figura 4 Quantitativi rifiuti uscita dall'impianto TMB1 nel 2022. Fonte ARPA Lazio



Nell'immagine che segue vengono invece riportati le percentuali di rifiuti prodotti dal TMB1 suddivisi per le rispettive località di destino:

Figura 5 Percentuali di rifiuti prodotti dal TMB1 per destino Fonte ARPA Lazio



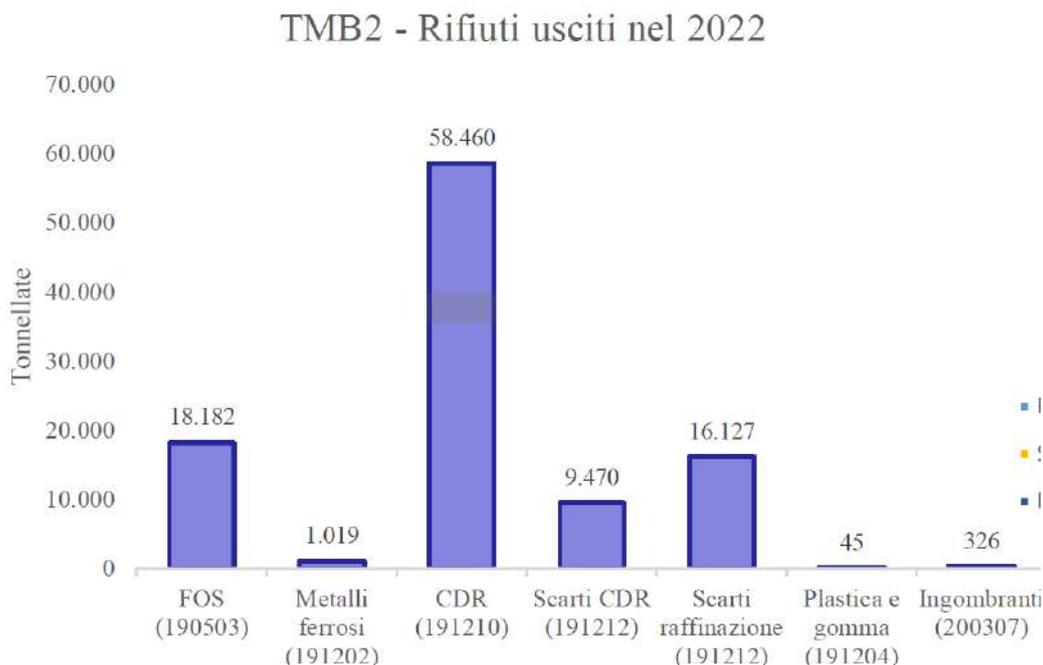
Nella figura a torta si evidenziava che il destino dei rifiuti prodotti dal TMB1 è prevalentemente fuori regione per una percentuale del 47%, a seguire i rifiuti sono conferiti nella provincia di Roma

per un 22%, poi in altre province del Lazio per il 10%. Mentre all'estero va il 21% della quota rifiuti prodotti dal TMB1.

Passando ora all'analisi dei rifiuti in ingresso al TMB2, prendiamo atto che possiamo effettuare tale attività solo per la prima metà dell'anno 2022, ovvero fino al 15 giugno 2022, data in cui l'impianto è stato interessato da un incendio. Arco temporale nel quale sono state conferite (rifiuti entrati) al TMB 2, 104.834 tonnellate di rifiuti con codice EER 200301 quantitativo al quale è corrisposto in uscita dall'impianto di 103.629 tonnellate di rifiuti⁷⁶.

A seguito di tale conferimento le tipologie e quantitativi di rifiuti in uscita sono principalmente: CDR combustibili da rifiuti EER 191210 per un totale di 58.460 tonnellate/anno corrispondente al 56,4 %; FOS frazione organica stabilizzata EER 190503, per un totale di 18.182 tonnellate/anno ovvero il 17,5 % e scarti da CDR EER 191212 per un quantitativo di 9.470 tonnellate/anno corrispondente al 9,1%. Le restati porzioni di rifiuti in uscita sono rappresentate da: scarti di raffinazione EER 191212 con un quantitativo di 16.127 tonnellate per un corrispettivo del 15,6 %; ingombranti EER 200307 con 326 tonnellate ovvero lo 0,3% e infine gomma e plastica EER 191204 con 45 tonnellate

Figura 6 Figura 6 TMB2 - Rifiuti usciti nel primo semestre dell'anno 2022 Fonte ARPA Lazio



I dati relativi alla gestione dei rifiuti in ingresso EER 200301 presso i due impianti di trattamento meccanico e biologico, TMB M1 e TMB M2, non sono confrontabili perché l'arco temporale è differente a causa dell'avvenuto incendio. Nonostante ciò, come rilevato per l'impianto TMB M1 anche per l'impianto TMB M2 si evince che un importante percentuale dei rifiuti prodotti è destinata ad andare fuori Regione, per una percentuale pari al 36,93%. A seguire i rifiuti sono conferiti in altre province del Lazio per il 22,04%, e nella Città Metropolitana di Roma Capitale per un 13,85%. Mentre, all'estero è destinato il 27,18 % della quota rifiuti prodotti dal TMB M2.

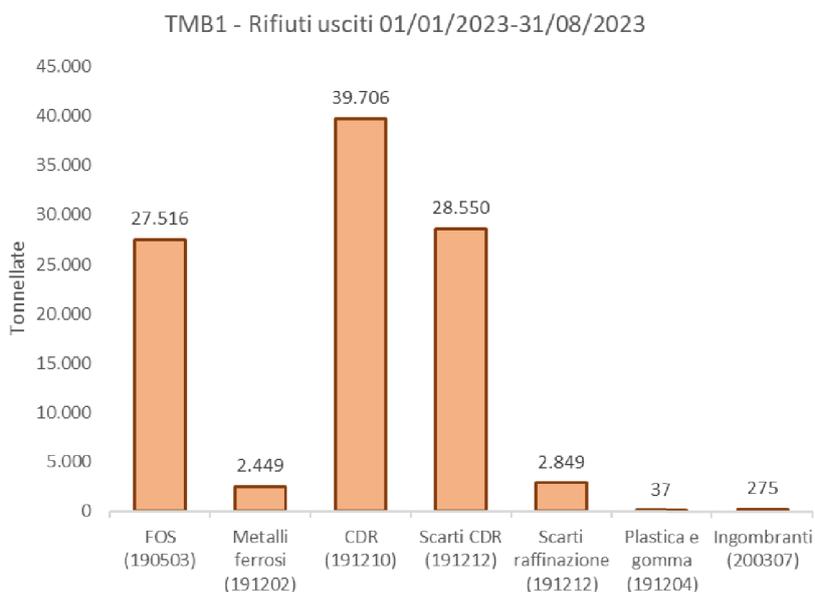
⁷⁶ Doc. n. 27/2 del 9 gennaio 2024

Gestione rifiuti anno 2023

Di seguito, le informazioni inerenti la gestione dei rifiuti del TMB1 fino ad agosto 2023⁷⁷, con i dati trasmessi dalla società ad 31 agosto 2023, data nella quale il MUD risulta disponibile⁷⁸.

Nei primi due quadrimestri del 2023 sono state conferite all'impianto TMB1 117.938 tonnellate di rifiuti EER 200301 e sono state avviate a impianti terzi 101.382 tonnellate di rifiuti strettamente legati al ciclo produttivo.

Figura 7 Quantitativi di rifiuti usciti dall'impianto TMB1 dal 01/01/2023 al 31/08/2023. Fonte ARPA Lazio



I quantitativi di rifiuti in uscita dal TMB1 nell'arco temporale attenzionato che va dal 1° gennaio al 31 agosto 2023, sono principalmente: CDR combustibili da rifiuti EER 191210 per un totale di 39.706 tonnellate/anno corrispondente al 39,16 %; FOS frazione organica stabilizzata EER 190503, per un totale di 27.516 tonnellate/anno ovvero il 27,14 % e scarti da CDR EER 191212 per un quantitativo di 28.550 tonnellate/anno corrispondente al 28,16%. Le restati porzioni di rifiuti in uscita sono rappresentata da: scarti di raffinazione EER 191212 con un quantitativo di 2.849 tonnellate per un corrispettivo del 2,81 %; ingombranti EER 200307 con 275 tonnellate ovvero lo 0,04% e infine gomma e plastica EER 191204 con 37 tonnellate, 0,27%⁷⁹.

In merito alla gestione dei rifiuti della società E. Giovi presso l'installazione Malagrotta si rappresenta che prima dell'incendio, nella fossa dell'ex gassificatore vi erano circa 2.800 t di rifiuto con codice EER 191210 prodotto dall'impianto TMB2. Tale area dedicata allo stoccaggio di rifiuti combustibili (CDR-CSS) risulta essere autorizzata, come stoccaggio R13 con Determinazione

⁷⁷ Per l'anno 2023 l'ARPA Lazio è in possesso dei dati forniti dalla Società aggiornati al 31/08/2023. Il MUD relativo al 2023 in tale data non è disponibile.

⁷⁸ Doc 27/2 del 9 gennaio 2024

⁷⁹ In merito alle tipologie di rifiuti usciti mensilmente dall'impianto TMB1 con le relative operazioni di destino Doc 27/2 del 09.01.2014 ARPA Lazio "Nella stessa non sono specificati gli impianti di destino cui è stato conferito ciascun rifiuto, tuttavia, presso la Scrivente Unità sono disponibili i documenti forniti dalla Società che contengono tale informazione."

Regionale n. G08231 del 18/07/2016 in aggiornamento dell'AIA n. G06042 del 23/12/2013. Dunque, non gestita in deposito temporaneo che prevede la limitazione annuale ai sensi dell'art. 185 bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.⁸⁰.

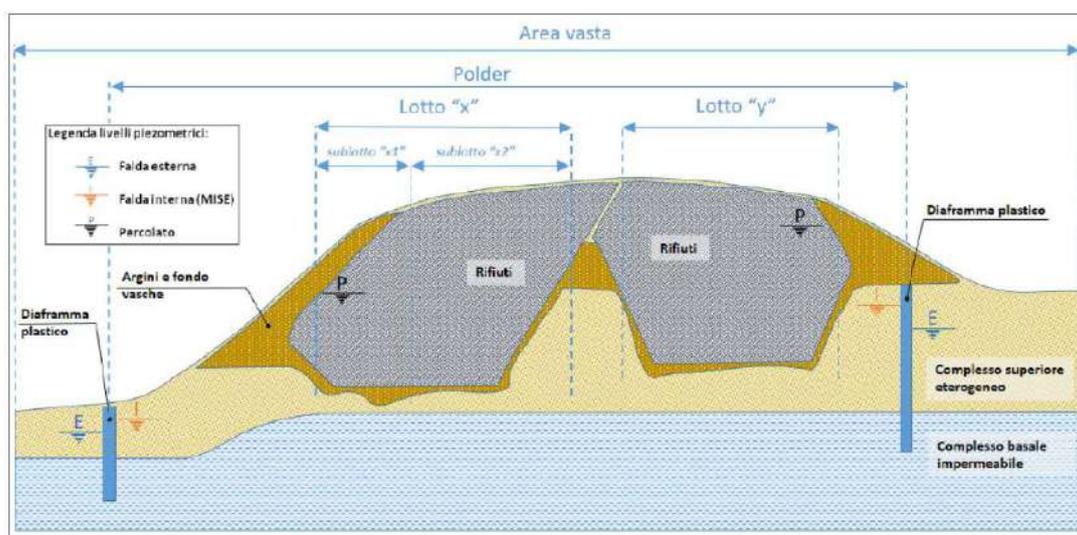
La necessità di utilizzare la fossa dell'ex gassificatore come area di stoccaggio, seppur regolarmente autorizzati dalla Regione Lazio, si ritiene sia un ulteriore indice della necessità contingente collegata alla gestione dei rifiuti prodotti nella Città Metropolitana. Difficoltà legata alla necessità di gestire più rifiuti di quanto il polo impiantistico sia in grado di trattare.

5.2. Impianto di percolato dedicato alla discarica di Malagrotta.

Al fine di comprendere meglio gli impianti e le diverse matrici coinvolte nei trattamenti, di seguito, si illustra schematicamente il modello concettuale del sito come da perizia tecnica per incidente probatorio del Procedimento Penale n. 13930/18 GIP – 10455/17 RGNR. Informazione desunta dalla documentazione acquisita con il n. 122/4 dalla Commissione d'inchiesta in data 10 giugno 2024 a seguito della trasmissione da parte del Procuratore di Roma dott. Francesco Lo Voi. Tale modello definisce il quadro d'insieme e le caratteristiche dei principali elementi coinvolti nell'interazione tra l'impianto e l'ambiente naturale e/o costruito nel quale lo stesso è inserito⁸¹.

A seguire un elenco delle definizioni che descrivono gli elementi essenziali del modello concettuale ricostruito per il sito, con relativo uno schema grafico (Figura 8) che ne sintetizza le relazioni spaziali.

Figura 8 Schematizzazione grafica degli elementi essenziali del modello concettuale-



Fonte: PP n. 13930/18 GIP – 10455/17 RGNR -perizia tecnica

⁸⁰ Doc. n. 27/2 del 9 gennaio 2024 e Doc. n. 106 Allegato 14 del 14 maggio 2024

Riscontro della Regione Lazio alla nota ARPA prot. n. 78067 del 10/11/2023 "Per la stessa risultano richieste le dovute garanzie finanziarie, presentate dalla società (insieme a quelle relative alle altre attività autorizzate per l'impianto) all'atto dell'estensione della validità dell'AIA di cui alla Determinazione n. G04419 del 10.04.201, (le garanzie finanziarie hanno scadenza 23/12/2025 ovvero pari alla durata dell'autorizzazione + 2 anni)".

⁸¹ Doc. n. 122/2 del 10 giugno 2024 e Doc. n. 107/3 del 14 maggio 2024

Area vasta: l'ambito territoriale esteso che comprende l'impianto di *discarica* nel suo complesso e un intorno significativo utile a definire l'andamento e le caratteristiche della *falda esterna* al *polder*.

Percolato: il liquido che si origina all'interno dei *lotti* (per infiltrazione di acqua o decomposizione dei rifiuti) e che per effetto della gravità è in grado di migrare verso il basso e, eventualmente, dare origine ad un battente idraulico sul fondo delle vasche. Si considerano trascurabili, ai fini del modello concettuale, eventuali livelli di percolato che risultassero "sospesi", ovvero privi della effettiva possibilità di comunicazione idraulica con il fondo vasca. Si assume inoltre che la circolazione del percolato sia indipendente per ciascun lotto, avvenga essenzialmente lungo direttrici verticali all'interno del corpo rifiuti e assuma andamento orizzontale sul fondo vasca.

Diaframma plastico: la struttura in cemento bentonite realizzata nel 1987 per isolare l'area della *discarica* dai terreni circostanti. Da progetto, risulta intestata nel *complesso basale impermeabile* e si sviluppa verticalmente fino a quote che erano quelle corrispondenti al piano campagna nel momento della sua realizzazione; in alcuni settori, interessati dalla esecuzione di interventi successivi, dette quote non risultano essere più coincidenti con il piano campagna attuale.

Polder: il volume di materiali complessivamente circoscritto dal *diaframma plastico* e delimitato inferiormente dal tetto del *complesso basale impermeabile*. È costituito dai terreni del *complesso superiore eterogeneo*, dai *lotti* realizzati al di sopra e all'interno dei medesimi terreni, e dai relativi argini e fondo vasche.

Discarica: l'intera area occupata dall'involuppo complessivo dei *lotti*, fino al piede dei rispettivi argini.

Falda interna - acque di MISE: la falda acquifera presente nei terreni del *complesso superiore eterogeneo*, circoscritta dal *diaframma plastico*. Costituisce la falda del *polder* (o falda interna) dalla quale vengono emunti, circa 70 metri cubo/giorno nell'ambito delle attività svolte per la messa in sicurezza d'emergenza (acque di MISE). La sua natura di "falda acquifera" risulta quindi pienamente confermata dai quantitativi estratti, ricordando che ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs 152/06 per falda acquifera si intende "uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di porosità e permeabilità sufficiente da consentire un flusso significativo di acque sotterranee o l'estrazione di quantità significative di acque sotterranee" e che l'Allegato I al D.Lgs 16 marzo 2009, n. 30 (Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento, in attuazione della direttiva 2006/118/CE) definisce che si è in presenza di una quantità significativa se "è possibile prelevare in media più di 10 m³/giorno".

La circolazione della falda interna, intorno e al disotto dei *lotti*, si assume unitaria nel suo andamento d'insieme, anche se appare verosimile che, localmente, possa essere parzialmente frammentata dalla presenza e dagli effetti dei *lotti* stessi, o da intercalazioni o settori con terreni dotati di permeabilità più bassa.

Falda esterna: la falda acquifera di base dell'*area vasta*, caratterizzata da deflussi controllati dall'andamento morfologico e dal reticolo idrografico, le cui quote, lungo tutto lo sviluppo del *diaframma plastico*, sono sempre inferiori a quelle della *falda interna*. Si considera trascurabili ai fini dello schema di circolazione generale, la presenza di modeste falde superficiali a decorso stagionale, legate alle intercalazioni di livelli limo-argillosi.

i. Autorizzazione impianto di percolato

All'interno dell'area industriale di Malagrotta, è presente anche una Installazione AIA dedicata al trattamento del percolato emunto dalla discarica (EER 190703), delle acque di prima pioggia raccolte dalle acque pavimentate interne all'area di Malagrotta e delle condense di processo ("colaticci") prodotte dagli impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti solidi urbani con recupero delle acque trattate. In particolare, l'installazione prevede un impianto "*di produzione di acqua ad uso industriale dal trattamento del percolato, delle acque di prima pioggia raccolte dalle acque pavimentate interne all'area di Malagrotta e delle condense di processo prodotte dagli esistenti impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti solidi urbani*". L'impianto è interamente dedicato alla discarica di Malagrotta, non può ricevere effluenti da altri impianti né può essere utilizzato per il trattamento delle acque emunte nell'ambito del MISE - messa in sicurezza di emergenza (DD. n G05786 del 04/05/2017)⁸².

A proposito delle acque emunte per la Messa In Sicurezza di Emergenza si ritiene che, ai fini della classificazione, tutte le acque sotterranee interne al polder, ovvero esterne ai lotti della discarica ma contenute all'interno del diaframma plastico, qualora estratte, siano da considerare assimilabili a quelle individuate come acque di MISE.

Attualmente, [...] le acque estratte nelle operazioni di MISE risultano avviate ad un impianto di trattamento interno autorizzato, con determina della Regione Lazio G16171 del 23/12/2016, al trattamento delle acque emunte dai pozzi di MISE, classificate con codice CER 19.13.08 "*rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, diversi da quelli di cui alla voce 19.13.07*", anche al fine di garantire una riduzione dei prelievi dalla falda di acque destinate al circuito ad uso industriale del sito di Malagrotta per il riutilizzo delle acque depurate.

In proposito va però fatto presente che le composizioni chimiche delle acque interne al polder, così come quelle dei percolati stessi, presentano una significativa variabilità, non solo in funzione del punto di campionamento ma anche del tempo, e che agli atti sono presenti determinazioni analitiche, antecedenti a quelle sopra richiamate, da cui risulta applicata ai percolati la classificazione di "*rifiuto pericoloso*", in particolare con riferimento al contenuto di sostanze con caratteristiche di pericolo HP14 (Ecotossico).

Tenuto conto di tale variabilità si è ritenuto che l'effettuazione di ulteriori determinazioni analitiche, finalizzate a definire la eventuale caratteristica di pericolosità su campioni puntuali delle acque interne al polder, non avrebbe fornito elementi maggiormente significativi di quelli già disponibili, tanto più considerando che la gestione delle acque estratte, ed il loro avvio a trattamento o smaltimento, può comportare l'aggregazione di aliquote provenienti da punti di prelievo diversi.

In conclusione, quindi, ricordando l'obbligatorietà per il produttore di caratterizzare il rifiuto prima del conferimento ai sensi dell'*art.8* del DM 05/02/98, dell'*art.7* del DM 161 del 12/06/02 e dell'*art.2* del DM 27/09/10, si ritiene che alle acque interne al polder, laddove estratte e gestite

⁸² <https://Regionelazio.app.box.com/v/ReportAnnualiImpianti?page=3>

<https://egiovisrl->

https://egiovisrl-my.sharepoint.com/personal/giovi365_1_egiovisrl_onmicrosoft_com/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fgiovi365%5F1%5Fegiovisrl%5Fonmicrosoft%5Fcom%2FDocuments%2FAIA%20G13692%20%2D%20Relazione%20IMPIANTO%20PERCOLATO%20Anno%202023&ga=1

come rifiuti, sia attribuibile in via prevalente il codice CER 19.13.08, non potendo però escludere che si verifichino condizioni per cui, limitatamente nel tempo e nello spazio, dette acque possano presentare caratteristiche di pericolosità tali da comportarne l'eventuale classificazione (a cura ed onere del gestore) con il codice 19.13.07*⁸³.

La Regione Lazio, con Determinazione n. G13692 del 10 ottobre 2017⁸⁴, rilascia, ai sensi del titolo III-bis, parte seconda del D.Lgs. 152/2006, alla Società E.Giovi S.r.l. l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A) per “l'impianto per il trattamento del percolato, delle acque di prima pioggia raccolte dalle acque pavimentate interne all'area di Malagrotta e delle condense di processo prodotte dagli esistenti impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti solidi urbani” (Categoria di attività 5.3 a, Allegato VIII alla parte seconda del D. Lgs. 152/06⁸⁵).

Tale installazione⁸⁶ consiste in un impianto di depurazione, con capacità di trattamento di 60 mila tonnellate all'anno che si avvale di un processo di trattamento del percolato basato sulla combinazione di tre diverse sezioni:

- Evaporazione sottovuoto in multiplo effetto in fase acida a circolazione forzata;
- Trattamento delle condense mediante ossidazione biologica con bioreattore a membrana sommersa;
- Finissaggio mediante osmosi inversa.

ii. Controlli effettuati sull'impianto di percolato

La Commissione di inchiesta ha voluto altresì porre l'attenzione sull'ottemperanza delle prescrizioni contenute nell'atto autorizzativo dell'impianto di percolato, di cui alla D.D. n. G05786 del 04 maggio 2017, al fine di comprendere le eventuali criticità operative, gestionali o strutturali. Al riguardo, in data 9 gennaio 2024 e in sede di audizione, il direttore generale di ARPA Lazio, dott. Tommaso Aureli, coadiuvato dai dirigenti, Ing. Maila Strappini e dott. Marco Rizzuto, hanno fatto emergere aspetti di cui si dà conto di seguito.

Nell'anno 2021 l'ARPA Lazio ha effettuato la verifica di conformità del report degli autocontrolli, mentre nel corso dell'anno 2022 ha svolto attività di controllo di cui all'*art.29-decies comma 3* del D. Lgs.152/06 e s.m.i, presso l'impianto di trattamento del percolato della Società E. Giovi S.r.l., a

⁸³ Doc 107/3 del 14 maggio 2024

⁸⁴ Società E.Giovi Srl impianto sito in loc. Valle Galeria nel Comune di Roma Autorizzazione AIA n. G13692 del 10 ottobre 2017 - Attività IPPC cod. 5.3 - “Impianti per l'eliminazione o il recupero dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato II A della direttiva n. 75/442/CEE ai punti D 8, D 9 con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno”

⁸⁵ Classificazione dell'attività ai sensi dell'allegato VIII al D.lgs.152/06 e ss.mm.ii. Categoria Principale: cod. 5.3 “Impianti per l'eliminazione o il recupero dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato II A della direttiva n. 75/442/CEE ai punti D 8, D 9 con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno”.

⁸⁶ Installazione (art. 5 D.lgs.152/2006 e s.m.i.): unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento. È considerata accessoria l'attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore.

seguito della quale ha riscontrato non conformità⁸⁷ e criticità così come da “Rapporto di ispezione ambientale”⁸⁸.

A premessa del risultato della verifica ispettiva condotta nell’anno 2022: “è pregiudiziale evidenziare, con particolare riferimento allo schema a blocchi A.25 che l’elaborato non risulta esaustivo in quanto non consente, per ogni singola attività dell’impianto, di individuare tutti i flussi (di processo, ausiliari, scarichi idrici, emissioni in atmosfera, rifiuti prodotti, ecc.) con relative caratteristiche quantitative e qualitative (portate, temperature e composizioni), dunque non è possibile la costruzione di un “modello concettuale” dell’impianto che consenta di porre in relazione cause (di consumi ed emissioni) e loro effetti, al fine della minimizzazione dell’impatto ambientale complessivo. Inoltre, al fine di condurre i controlli di competenza in maniera completa ed efficace, sarebbe opportuno aggiornare l’atto autorizzativo alla luce degli aggiornamenti normativi intervenuti successivamente al rilascio dello stesso”.

Di seguito alcuni riscontri testuali del mancato, incompleto e/o anomalo rispetto delle condizioni imposte dall’atto autorizzativo.

Gestione dei rifiuti

Si premette che presso l’impianto vengono trattate le seguenti tipologie di rifiuti:

- codice EER 190703, costituito dal percolato prodotto dalla discarica di Malagrotta, che viene alimentato all’impianto mediante una rete di adduzione che collega i vari serbatoi di raccolta posizionati sull’area della discarica, e dalle condense di percolato derivanti della rete di estrazione del biogas, raccolte in serbatoi dedicati e recapitate all’impianto tramite autocisterna;
- codice EER 190599, costituito dalle condense derivanti dai bacini di stabilizzazione biologica provenienti dagli impianti TMB “Malagrotta 1” e “Malagrotta 2” (di seguito TMB1 e TMB2);
- codice EER 161002, costituito dalle acque di prima pioggia relative alle superfici impermeabilizzate di tutto il complesso impiantistico di Malagrotta. Nello specifico, le acque di prima pioggia che insistono sull’area D (area comprensiva dell’area dell’impianto di trattamento rifiuti liquidi oggetto del presente controllo e dell’adiacente area dell’impianto di trattamento delle acque di MISE) vengono raccolte in una vasca ed inviate o nella vasca di accumulo iniziale o direttamente alla sezione di trattamento biologico, a seconda delle caratteristiche qualitative (pH, COD, conducibilità, ammoniaca, nitriti e nitrati), mentre le acque di prima pioggia, che insistono sulle altre aree del complesso impiantistico, vengono recapitate all’impianto, tramite autobotte, in funzione della disponibilità di trattamento dell’impianto.

EER Autorizzati in ingresso	Provenienza	Operazione di gestione autorizzate	Quantitativi autorizzati
190703, 161002, 190599	Insedimento di Malagrotta	D15 D8, D9	1585 t 60.000 t

Tabella 3 sintesi “Autorizzazione gestione rifiuti”

In merito ai rifiuti prodotti dall’impianto di percolato, dal controllo condotto da ARPA Lazio in data 9 marzo 2022 è emerso che i fanghi derivanti dal trattamento biologico si producono lentamente, per questo l’ultimo

⁸⁷ Non conformità: mancato rispetto di una prescrizione dell’AIA e/o di un requisito di legge ambientale di settore, se espressamente richiamati nell’AIA. Comporta comunicazioni all’Autorità Competente, ai sensi dell’articolo 29-quattordicesimo del D. Lgs. 152/06 nel caso di sanzioni amministrative mentre comporta eventuale comunicazione all’Autorità Giudiziaria in caso di fattispecie che integrano sanzioni di natura penale.

⁸⁸ Doc. n. 27 del 9 gennaio 2024 - Doc. n. 45/2 del 7 febbraio 2024 – Doc. n. 106 del 14 maggio 2024.

smaltimento risale al 25 novembre 2020, ciò è quanto il rappresentante della società (E Giovi) ha specificato in sede di sopralluogo⁸⁹.

Si rileva che risultano registrate operazioni di carico del rifiuto codice EER 190703⁹⁰ con causale “rifiuto riprocessato”⁹¹. [...] Si prende atto, dalle informazioni fornite dalla società E Giovi, che le registrazioni del “rifiuto riprocessato” non incidono sulle quantità ricevute in ingresso. Inoltre, nell’atto autorizzativo non è specificato nulla relativamente all’eventuale “riprocessamento” nonché alle richiamate analisi di conformità eseguite dal laboratorio interno.

- In relazione alla prescrizione “*Tenere conto, relativamente alla quota parte di frazione prodotta da destinare a smaltimento, di quanto previsto dalle relative normative nazionali e regionali, con particolare riferimento a: D. lgs. 36/2003, e s.m.i., D. lgs. 152/2006, e s.m.i., D.M. 27 settembre 2010, Circolare MATTM 3 agosto 2013, nonché del vigente Piano Rifiuti del Lazio*”, in data 29 marzo 2022, il rappresentante della società presente al sopralluogo, condotto da ARPA Lazio, ha dichiarato che attualmente nessun rifiuto prodotto viene destinato in discarica e che ritiene la prescrizione riferita ad una previsione progettuale non attuata, relativa alla possibilità di smaltire in discarica il rifiuto “concentrato” prodotto. Dalla documentazione acquisita a campione non risultano rifiuti prodotti inviati a smaltimento in discarica.

Per maggiore chiarezza ed al fine di verificare la presente prescrizione in maniera congrua, sarebbe opportuno che venisse specificato a quali rifiuti prodotti si riferisce e quale sia la finalità in relazione alle norme in essa richiamate in maniera generica, ovvero che venga aggiornata qualora si riferisca, come indicato dalla società, ad una previsione progettuale non attuata.

- “*Attenersi, per i sottoprodotti e le sostanze che cessano di possedere la qualifica di rifiuto, a tutto quanto riportato negli artt. 184-bis e 184-ter del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., nonché quanto specificato nella circolare del MATTM n. 10045 del 01/07/2016*”⁹². Per maggiore chiarezza ed al fine di verificare la presente prescrizione in maniera congrua, sarebbe opportuno che venisse specificato a quali “sottoprodotti” e “sostanze che cessano di possedere la qualifica di rifiuto” si riferisce, ovvero, che venga aggiornata qualora non sia prevista la produzione di “sottoprodotti” e “sostanze che cessano di possedere la qualifica di rifiuto”.
- “*Fermi restando i registri di legge, ogni linea di trattamento, così come lo stoccaggio, dovrà essere dotata di apposito registro interno di tracciabilità, numerato e datato, su cui riportare le tipologie di rifiuto trattate/stoccate e le relative quantità. Lo stesso, per i rifiuti che subiscono più trattamenti, dovrà riportare la linea di provenienza e l’eventuale linea di successivo avvio. Tali indicazioni dovranno trovare riscontro nel registro di carico/scarico della società. Il sistema informatico di registrazione, entro 60 giorni dalla data di adozione del presente provvedimento, dovrà garantire l’ottenimento di una sintesi dei dati che consenta di controllare, in qualsiasi momento, il rispetto delle limitazioni su imposte*”⁹³;

⁸⁹ Il rifiuto riprocessato identificato dal codice EER 190812, come più sopra specificato, si produce molto lentamente e viene smaltito al riempimento di almeno un big-bag.

È stato pertanto chiesto da ARPA Lazio alla società - E.Giovi con nota prot. ARPA Lazio n. 35202 del 23/05/2022 di chiarire a cosa si riferiscono tali carichi. La società ha risposto con nota prot. ARPA Lazio n. 37253 del 31/05/2022

⁹⁰ EER 19 07 03 percolato di discarica, diverso da quello di cui alla voce EER 19 07 02

⁹¹ Registro di C/S - riferimento carico n. 414, 424, 445, 461, 468

⁹² Il presente all’ispezione dichiara che presso l’impianto attualmente non è prevista la produzione di sottoprodotti né di sostanze che cessano di possedere la qualifica di rifiuto

⁹³ Nel corso del sopralluogo ARPA Lazio del 29/03/2022 è stato chiesto alla società di dare evidenza della tenuta del registro interno di tracciabilità previsto nella presente prescrizione. Il presente all’ispezione ha mostrato il registro dei “controlli giornalieri percolato” ed ha dichiarato che tale registro contiene le letture giornaliere di tutti i contatori delle varie linee e dei livelli delle vasche e dei serbatoi di accumulo e che ciò permette di risalire alle quantità e tipologie dei

Si rileva che la modalità di registrazione dei dati nel registro dei “controlli giornalieri percolato” mostrato dalla società non corrisponde a quanto richiesto nella presente prescrizione [...]. Sebbene la società dichiara di poter calcolare i dati richiesti dalla presente prescrizione dai dati presenti nel registro mostrato, tale modalità di registrazione non permette la verifica diretta della prescrizione. Per permettere il controllo della prescrizione in questione si ritiene pertanto necessario registrare i dati nelle modalità indicate⁹⁴.

- “Accettare ogni singola partita di rifiuti previo espletamento delle procedure di omologa necessarie ad identificare la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti nonché previa verifica della idoneità del processo produttivo interno a trattare gli stessi”;
Nel corso del sopralluogo del 29 marzo 2022 è stato chiesto alla società di dare evidenza di quanto posto in essere in relazione alla presente prescrizione. Il presente all’ispezione ha dichiarato che non c’è una procedura di omologa codificata e che ai fini della presente prescrizione i rifiuti in ingresso vengono campionati e analizzati con frequenza semestrale al fine di identificarne tipologia e caratteristiche, nonché l’idoneità del processo di trattamento.
Non essendo presente nell’atto autorizzativo specifiche sulla procedura di omologa non è possibile eseguire verifiche a riguardo.
- “Eseguire alla presa campione, relativamente al trattamento dei rifiuti liquidi non pericolosi, controlli intermedi al processo (a valle del trattamento chimico-fisico) per verificare l’efficienza del trattamento stesso; tali controlli dovranno avvenire con la stessa periodicità prevista per gli scarichi finali dell’allegato Piano di Monitoraggio e Controllo⁹⁵”. La presente prescrizione, [...] non specifica i parametri da monitorare ed i livelli di riferimento, non è pertanto possibile eseguire valutazioni a riguardo.

Ad esito della verifica “d’ufficio”, condotta nell’anno 2023, contenuti nel “Rapporto di verifica d’ufficio”, in accordo alla D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021⁹⁶ ed inerente alla regolarità degli autocontrolli riportati nel PMeC nonché la verifica del rispetto dei limiti delle emissioni ai sensi dell’art. 29 decies, comma 3, lett b) del D. Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., così come stabilito dall’Autorità Competente nel PMeC allegato alla Determinazione n. G13692 del 10/10/2017⁹⁷ emerge quanto segue.

Tabella “Rifiuti prodotti”: nell’allegato “Tab 3 - 2022 smaltimento concentrato” è riportato il quantitativo di rifiuto EER 16 10 03 “Concentrati acquosi, contenenti sostanze pericolose”, pari a 3.203,120 tonnellate, smaltito nel corso del 2022. Si evidenzia che nella tabella “Rifiuti prodotti” del PMeC approvato, il concentrato di percolato è indicato con codice EER non pericoloso 16 10 04 “Concentrati

rifiuti in ingresso allo stoccaggio ed alle quantità dei prodotti intermedi nelle varie fasi di trattamento. È stata richiesta copia a campione di tale registro relativa ai giorni 25/03/2022 e 26/03/2022 (nota prot. n. 35202 del 23/05/2022) e la società ha successivamente inviato (nota prot. n. 37253 del 31/05/2022) copia del registro relativa al solo giorno 26/03/2022.

⁹⁴ Riguardo il sistema informatico di registrazione previsto nella presente prescrizione, [...], la società ha prodotto in sede di sopralluogo, una sintesi dei quantitativi dei rifiuti gestiti tale da poter verificare i limiti imposti dall’atto autorizzativo.

⁹⁵ Nel corso del sopralluogo del 29/03/2022 il presente all’ispezione ha dichiarato che a valle del trattamento chimico/fisico vengono effettuate più volte al mese le seguenti misurazioni sulle condense: pH, NH₄⁺, conducibilità e COD. A riguardo fornisce copia del registro delle misurazioni eseguite nel mese di febbraio 2022 dal quale risulta che sono state eseguite n. 5 misurazioni dei suddetti parametri.

⁹⁶ Estratto D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021: la verifica “d’ufficio” verifica documentale della regolarità degli autocontrolli riportati nel PMeC e del rispetto dei limiti delle emissioni prevista all’art.3 comma 1, senza visita ispettiva in loco, con redazione di sintetica relazione all’Autorità competente e al gestore, comporta il pagamento della tariffa cosiddetta (Tuff) stabilita forfettariamente in 1.200 €.

⁹⁷ Doc. n. 106 Allegato 4 del 14 maggio 2024.

acquosi, diversi da quelli di cui alla voce 16 10 03". Nella relazione annuale non sono presenti informazioni circa la produzione di altre tipologie di rifiuto. La Società, tuttavia, allega alla relazione esempi di formulari relativi agli smaltimenti dei rifiuti EER 190110* "*Carbone attivo esaurito prodotto dal trattamento dei fumi*", EER 150110* "*Imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze*", EER 150203 "*Assorbenti, materiali filtranti, stracci e indumenti protettivi, diversi da quelli di cui alla voce 150202*", EER 161002 "*Rifiuti liquidi acquosi, diversi da quelli di cui alla voce 161001*". Si osserva che i codici EER 190110*, 161002 e 150110* non rientrano tra quelli elencati nella tabella del PMeC approvato.

Tabella "Rifiuti in ingresso": la Società ha trasmesso una tabella riepilogativa dei rifiuti liquidi in ingresso all'impianto nel corso del 2022, complessivamente pari a 34.166,332 tonnellate. Poiché suddetta tabella non contiene informazioni circa le operazioni di gestione cui sono stati avviati i rifiuti, nulla si può dire circa il rispetto dei quantitativi massimi avviabili all'operazione di gestione D15 e alle operazioni D8, D9. I codici EER conferiti rientrano tra quelli autorizzati. Si evidenzia nel PMeC è riportata erroneamente l'operazione di gestione R5.

La tabella del PMeC approvato prescrive sui rifiuti in ingresso un controllo interno dei principali parametri (pH, Ammoniaca, COD, Conducibilità, Calcio, Solfati) con frequenza settimanale e un'analisi completa presso laboratori esterni con frequenza semestrale.

La Società ha trasmesso, a titolo di esempio, una tabella contenente l'esito dei controlli interni effettuati sui reflui in ingresso all'impianto di trattamento che risulta parzialmente non leggibile.

Dalla stessa si evince tuttavia che, come già evidenziato con nota ARPA Lazio prot. n. 59421 del 25/08/2022 nell'ambito del controllo eseguito in impianto nell'anno 2022, risultano assenti i parametri "Calcio" e "Solfati", che, da PMeC approvato, dovrebbero essere analizzati con frequenza settimanale.

La Società nella nota prot. n. 66930 del 26/09/2022 scriveva che: "*I parametri Calcio e Solfato, da eseguire settimanalmente sui rifiuti in ingresso, non sono stati effettuati in quanto non sono parametri significativi per la determinazione del carico inquinante dei rifiuti in ingresso e quindi non importanti ai fini del settaggio degli impianti a differenza dei parametri pH, ammoniaca e COD, regolarmente determinati, che rappresentano i principali indicatori del carico inquinante che caratterizza un percolato di discarica. Inoltre, la determinazione del Calcio e del Solfato su liquidi particolarmente carichi, come le condense di processo e il percolato, non è di facile esecuzione e quindi non applicabile c/o ns laboratorio interno*". Si evidenzia che "*eventuali modifiche (ad esempio l'eliminazione di parametri da misurare, la riduzione del numero dei controlli da effettuare...ecc. ecc.) rispetto a quanto stabilito nel provvedimento autorizzativo, costituito da determinazione Allegato Tecnico e PMeC, devono essere comunicate e assentite dall'A.C.*". Non risultano agli atti comunicazioni in tal senso.

Con riferimento alle analisi da effettuare presso laboratori esterni con frequenza semestrale sui rifiuti EER 190703, EER 161002 e EER 190599, la Società non ha trasmesso documentazione analitica.

Emissioni in corpo idrico

Con riferimento alle emissioni in corpo idrico, sono state riscontrate delle discordanze tra quanto rappresentato nelle planimetrie in possesso dall'Autorità di controllo, tra quanto riportato nell'Allegato

Tecnico e nel PMeC e tra quanto dichiarato dal presente al sopralluogo (E.Giovi) ad ARPA Lazio in data 9 marzo 2021. Successivamente si è cercato di fare chiarezza⁹⁸, [...] ed è emerso quanto segue.

- SF1 scarico dei soli reflui civili che vengono recapitati in fognatura;
- SF2 scarico delle acque depurate nell'impianto di trattamento del percolato; dal pozzetto SF2 le acque si immettono nel pozzetto MN2 per essere recapitate nel Rio Galeria;
- MN2 scarico delle acque meteoriche relative a viabilità interna e tetti recapitate al Rio Galeria;
- MN4 scarico relativo alle acque di seconda pioggia che insistono sull'area D che vengono recapitate al Canale di Gronda perimetrale che confluisce nel Fosso Santa Maria Nuova;
- MN3 è il punto in cui le acque dal Canale di Gronda si immettono nel Fosso di Santa Maria Nuova; il Fosso di Santa Maria Nuova a sua volta si riversa nel Rio Galeria.

In pari data ARPA dichiara di non aver potuto procedere al campionamento dello scarico SF2 poiché al momento del sopralluogo non risultava attivo, in quanto, come dichiarato dal presente all'ispezione, l'osmotizzato veniva rilanciato in testa all'impianto. Altresì il presente all'ispezione dichiara che lo scarico non è continuo ma avviene all'incirca ogni 2 giorni scaricando un quantitativo pari a circa 250-300 metri cubi⁹⁹. Si ritiene necessario al fine di rendere lo scarico SF2 controllabile che la Società comunichi in anticipo giorno e ora dell'inizio dello scarico e durata stimata dello stesso.

Nella giornata del 13 aprile 2022 è stato ispezionato il pozzetto MN4 relativo allo scarico delle acque di seconda pioggia che insistono sull'area D, [...]. Lo scarico non era attivo ma le acque ivi presenti presentavano colore marrone e odore sgradevole¹⁰⁰. Altresì, [...] è stato visionato il punto MN3, il quale non risultava identificato e rappresenta il punto in cui le acque dal Canale di Gronda si immettono nel Fosso di Santa Maria Nuova. A riguardo si evidenzia che tra la fine del Canale di Gronda e il Fosso Santa Maria Nuova è presente un tratto di suolo che non sembrerebbe essere impermeabilizzato inoltre l'ultimo tratto del Canale di Gronda è esterno all'impianto in oggetto. [...] il punto MN3, che individua il punto in cui le acque dal Canale di Gronda si immettono nel Fosso di Santa Maria Nuova, non risultava individuato¹⁰¹ (identificato).

Lo scarico individuato con la sigla SF1, relativo ai soli reflui civili che vengono recapitati in fognatura, i risultati delle analisi chimiche hanno evidenziato relativamente al parametro "Azoto

⁹⁸ Quanto è rappresentato nella planimetria aggiornata "Planimetria punti emissione degli scarichi liquidi", trasmessa dalla Società con nota prot. n. 21768 29/03/2022 e da quanto chiarito dal presente all'ispezione nel corso del sopralluogo del 13/04/2022.

⁹⁹ Inoltre, non si è potuto ispezionare lo scarico MN4 poiché il presente all'ispezione al momento del sopralluogo non era a conoscenza del posizionamento del suddetto pozzetto.

Successivamente, nel corso del sopralluogo del 13/04/2022, non si è potuto procedere al campionamento dello scarico SF2 poiché al momento del sopralluogo lo scarico, come dichiarato dal presente all'ispezione, non risultava attivo in quanto i valori delle analisi effettuate sulle acque risultavano vicini ai valori limite fissati per lo scarico in acque superficiali e dunque si è ritenuto opportuno rimandarle in testa all'impianto per riproccarle.

¹⁰⁰ È stata inoltre ispezionata la vasca di seconda pioggia nella quale era presente un battente di circa 50 cm di fango. A riguardo il presente all'ispezione dichiara che la vasca di seconda pioggia funziona per trascinamento permettendo all'acqua in arrivo in essa una sedimentazione.

Il Responsabile di processo Dott. Antonio Riccio, sentito telefonicamente dal presente all'ispezione, dichiarava che "nella giornata del 13/4/2022 e nelle giornate precedenti era in atto la pulizia delle canalette di raccolta delle acque meteoriche e di lavaggio relative all'area D e tutte le acque di lavaggio vengono recapitate nella vasca di prima pioggia che a sua volta le recapita in testa all'impianto di trattamento, mentre la vasca di seconda pioggia è stata isolata e svuotata recapitando le acque in essa presenti nella vasca di prima pioggia e quindi in testa all'impianto di trattamento inoltre è previsto un intervento di pulizia della vasca stessa". Altresì, il presente all'ispezione dichiarava che "si procederà a campionare il fango presente nella vasca di seconda pioggia ai fini dello smaltimento".

Nel corso del sopralluogo è stata inoltre presa lettura del contatore in uscita dalla vasca di prima pioggia pari a 11 mc, il presente all'ispezione dichiara che il contatore è stato sostituito in data 07/04/2022 a causa di un malfunzionamento.

Rappresentato quanto sopra al Responsabile dell'Unità AIA e VIA di Roma in servizio, sentito telefonicamente, si è convenuto di procedere al campionamento delle acque presenti nel pozzetto MN4 al fine di determinare le caratteristiche qualitative delle suddette acque, si allega verbale di prelevamento campione (Allegato 2). Il campione è stato rimesso all'Ufficio accettazione di ARPA Lazio per le successive analisi (NRG n. 2022006100 del 14/04/2022). Il presente all'ispezione evidenziava che "l'apertura del chiusino di ghisa del pozzetto MN4 ha richiesto l'intervento di battitura e taglio con smerigliatrice a causa dello stato avanzato di ossidazione dello stesso, di conseguenza, sono caduti all'interno del pozzetto materiali derivati dalle suddette operazioni".

¹⁰¹ Prescrizione n. 54 Individuare, in coerenza con quanto riportato nel progetto con apposita segnaletica e codifica i pozzetti fiscali e le prese campione

Ammoniacale” il superamento del valore fissato nella tabella 3, allegato 5, parte III del D.Lgs. 152/06 smi. Inoltre, le analisi ecotossicologiche hanno evidenziato per il parametro “Saggio di tossicità” il superamento del valore fissato nella tabella 3, allegato 5, parte III del D. Lgs. 152/06 smi e le analisi batteriologiche hanno evidenziato per il parametro “Escherichia coli” un valore pari a 670.000 UFC/100 ml. Per tale inottemperanza, relativa all’”Emissioni in corpo idrico”¹⁰² dell’Allegato Tecnico alla D.D. n. G13692 del 10 ottobre 2017 è data comunicazione di ipotesi di reato all’Autorità Giudiziaria competente per territorio.

Acque sotterranee

L’atto autorizzativo, D.D. n. G13692 del 10 ottobre 2017 e ss.mm.ii., prevede che il monitoraggio delle acque sotterranee del complesso impiantistico di Malagrotta venga effettuato mediante il prelievo di acque sotterranee da 6 piezometri: a monte idrogeologico (Z13, Z14 e Z15) e a valle (Z12, Z20 e Z21)¹⁰³. Tali piezometri, come indicato nell’Allegato Tecnico e nella Tabella C16 del PMeC, sono relativi anche alla rete di monitoraggio dei TMB della stessa società E. Giovi S.r.l. [...].

Si ritiene utile sottolineare che l’impianto di trattamento del percolato è ubicato nella porzione sud-ovest dell’area della discarica e pertanto quanto rilevato durante il controllo, in merito alle acque sotterranee, deve essere contestualizzato all’interno del complesso impiantistico di Malagrotta in cui esso è ubicato e che vede la compresenza di:

- due impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti TMB M1 e M2 gestiti dalla E.Giovi S.r.l.;
- la discarica di Malagrotta per il conferimento dei rifiuti urbani, attiva per circa 39 anni, dal 1974 sino al 1° ottobre 2013;
- un gassificatore per combustibile derivato dai rifiuti (CDR) gestito dal Consorzio Laziale Rifiuti (Co.La.Ri.), attualmente dismesso.

In riferimento a quanto verificato da ARPA Lazio di seguito si riporta sinteticamente l’esito della verifica “d’ufficio”, condotta da ARPA Lazio nell’anno 2023, per gli aspetti ritenuti utile ai fini della presente inchiesta. Quanto di seguito è contenuto nel “Rapporto di verifica d’ufficio”¹⁰⁴.

Tabella C15 – “Acque sotterranee”: l’autorizzazione prescrive il monitoraggio delle acque sotterranee in corrispondenza dei piezometri di valle Z20, Z21, Z12 e di monte Z13, Z14, Z15. Per alcuni parametri è prevista un’analisi annuale, per altri un’analisi trimestrale.

Occorre premettere che il monitoraggio dei medesimi piezometri (Piezometro: Z20 -Z21 -Z12 -Z13-Z14-Z15) è previsto anche nell’atto autorizzativo dei due impianti TMB Malagrotta 1 e Malagrotta 2 (det. n. G06042 del 23/12/2013) che insistono nel medesimo complesso impiantistico.

In calce alla Tabella C16 del PMeC approvato è riportato che “*Per il monitoraggio della qualità delle acque sotterranee si farà riferimento al PMeC approvato con DD G06042 del 23/12/2013 relativa all’AIA dei TMB di Malagrotta*”. In calce alla Tabella C15 del PMeC dei TMB di Malagrotta viene indicato che “*le analisi sulle acque saranno eseguite seguendo le prescrizioni del Decreto Legislativo 16 marzo 2009, n. 30 Attuazione della direttiva 2006/11/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento e dal deterioramento. (09G00389)*”. Non risulta dunque del tutto chiaro se la Società sia tenuta ad analizzare, oltre a quanto riportato nella Tabella C15 del PMeC allegato alla determina n.

¹⁰² L’impianto di trattamento produce uno scarico sul Rio Galeria.

¹⁰³ I piezometri Z20 e Z21 sono ubicati in un’area esterna al complesso impiantistico [...].

¹⁰⁴ Doc. n. 106 - Allegato 4, del 14 maggio 2024.

Estratto D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021: la verifica “d’ufficio” verifica documentale della regolarità degli autocontrolli riportati nel PMeC e del rispetto dei limiti delle emissioni prevista all’art.3 comma 1, senza visita ispettiva in loco, con redazione di sintetica relazione all’Autorità competente e al gestore, comporta il pagamento della tariffa cosiddetta (Tuff) stabilita forfettariamente in 1.200 €.

G13692 del 10/10/2017 rilasciata per l'impianto di percolato, anche gli ulteriori parametri presenti nel D.Lgs. n. 30 del 16 marzo 2009 e nel PMeC approvato con determina n. G06042 del 23/12/2013 relativa all'AIA dei TMB di Malagrotta.

Tenuto conto unicamente dei parametri elencati nella Tabella C15 del PMeC approvato con det. N. G13692 del 10/10/2017, sulla base di quanto riportato in suddetti rapporti di prova emerge che:

- per i piezometri Z12, Z13, Z14, Z15, Z21 non sono stati analizzati con frequenza trimestrale i parametri pH, Temperatura, Conducibilità, Ossidabilità, Azoto ammoniacale, Nitriti, Nitrati, Cloruri, Solfati;
- per il piezometro Z20 non sono stati determinati con frequenza trimestrale i parametri Temperatura, Ossidabilità, Cloruri;
- relativamente ai parametri da monitorare annualmente, si rileva che il PMeC approvato prevede l'analisi dei tre isomeri p-xilene, m-xilene e o-xilene ma di questi per tutti i piezometri è stato analizzato unicamente il primo.

È peraltro doveroso ricordare che è in corso di esecuzione un Piano della Caratterizzazione per il procedimento di bonifica, attivato in data 25 marzo 2003, per la discarica di Malagrotta, per il quale è stata eseguita l'ultima campagna di monitoraggio a dicembre 2021 (come da nota di Roma Capitale prot. QL 72228 del 12/10/2020) di cui non sono ancora stati presentati gli esiti.

Opportuno evidenziare che quanto prescritto nell'Allegato Tecnico alla Determinazione n. G13692 del 10 ottobre 2017 risulta non essere perfettamente congruente con quanto riportato a margine della Tabella C15 "acque sotterranee" del PMeC in cui si fa riferimento ai soli valori limite della tabella 2 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 senza considerare né i valori di fondo naturale definiti per le acque sotterranee circostanti la discarica di Malagrotta né la tabella 3 del D.Lgs. n. 30 del 16/03/2009 indicata nell'atto autorizzativo dei TMB.

Sono state accertate diverse violazioni delle prescrizioni contenute nell'atto autorizzativo sanzionate in via amministrativa in base all'*art. 29-quattordicesima comma 2* del D.Lgs. 152/06 s.m.i. In particolare, l'ARPA Lazio ha rilevato che:

- all'atto del sopralluogo non erano presenti detersivi sgrassanti per eventuali sversamenti di sostanze oleose.
- il punto di scarico MN3 non risultava individuato.
- In relazione alla Tabella "Emissioni in Acqua" del PMeC, dall'analisi dei rapporti di prova relativi agli scarichi allegati alla "Relazione Annuale 2021" è emerso che, per lo scarico SF1, non era stato determinato il parametro "Escherichia coli" previsto dal PMeC approvato.
- La Tabella "Rifiuti in ingresso" del PMeC si ritiene non ottemperata in quanto dalle pagine di registro dei "controlli analitici interni" settimanali inviate dalla società non risultavano misurati i parametri Calcio e Solfati.

Con riferimento a quanto relazionato in merito al monitoraggio delle acque sotterranee (Tabella C15), si ritiene necessario un aggiornamento del PMeC al fine di definire in modo univoco e chiaro l'elenco dei parametri da analizzare, le frequenze di monitoraggio e i valori limite da rispettare. Inoltre, si ritiene necessario un aggiornamento della tabella "Rifiuti prodotti" del PMeC al fine di includere, per quanto possibile, tutti i rifiuti prodotti nel corso delle operazioni di trattamento.

Autocontrolli

Si rappresenta che nel corso degli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, sono state effettuate le verifiche "d'ufficio" e di "conformità" sulla regolarità degli autocontrolli trasmessi dalla Società E.Giovi S.r.l. e del

rispetto dei limiti delle emissioni ai sensi dell'art. 29 decies c. 3 lett b), così come previsto nel D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021.

Nel merito alla verifica della documentazione trasmessa nell'anno 2020 e relativa agli autocontrolli degli anni 2019-2020, per gli scarichi, è emerso che alcuni risultati delle analisi risultano non conformi in quanto alcuni parametri hanno concentrazioni superiori ai valori fissati nella Tabella 3, Allegato 5, Parte Terza, del D. lgs. 152/2006, e s.m.i., relativi allo scarico in pubblica fognatura. In particolare, per lo scarico: SF1¹⁰⁵ per i parametri "Cloruri, BOD₅, COD, Azoto ammoniacale, Cloruri"; e per lo scarico SF2¹⁰⁶ per i parametri BOD₅, COD, Azoto ammoniacale, Cloruri, Solfiti, Tensioattivi totali, Ferro e Fenoli (sostanza pericolosa indicata nella tabella 5 allegato 5, parte III del D. Lgs. 152/06).

Seppur la società E.Giovi abbia trasmesso il report degli autocontrolli relativo all'anno 2019¹⁰⁷, lo stesso riporta esclusivamente i dati di gestione dei rifiuti in ingresso e in uscita senza relazionare circa il rispetto di quanto prescritto nelle tabelle previste nel PMeC allegato alla determina D.D. n. G13692 del 10.10.2017. Non risulta inoltre trasmessa, nel corso dell'anno 2020, alcuna altra documentazione attestante la verifica delle analisi alle emissioni, agli scarichi e ai piezometri così come previsto nello stesso PMeC. Inoltre, non ha adempiuto alla prescrizione della tabella C9/1 "Emissioni in acqua": in quanto, dal certificato analitico RdP n. 20LA01388 del 04/02/2021, si rileva che non è stato determinato il parametro "Escherichia coli" previsto dal PMeC.

Inoltre, nel corso dell'anno 2023, è stata effettuata la verifica "d'ufficio" sulla regolarità degli autocontrolli trasmessi dalla Società E.Giovi S.r.l., relativi all'anno 2022, e del rispetto dei limiti delle emissioni ai sensi dell'art. 29 decies c. 3 lett b), così come previsto nel D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021.

Emissioni

Dall'esame della documentazione pervenuta è emerso che non è stato eseguito il monitoraggio annuale delle emissioni in corrispondenza del camino denominato E1n.

In ultimo aggiornamento di quanto sopra, dalla Relazione Tecnica relativa alla verifica documentale della regolarità degli autocontrolli riportati nel PMeC e del rispetto dei limiti delle emissioni – D.G.R. Lazio n. 13 del 19.01.2021, Rapporto verifica "d'ufficio" – Anno 2024¹⁰⁸, emerge:

- 1) Con riferimento alla Tabella C2 del PMeC "Consumo risorse idriche" si ribadisce la necessità che la Società riporti nei futuri report degli autocontrolli anche le letture trimestrali del contatore conformemente a quanto prescritto nel PMeC;
- 2) Con riferimento alla Tabella C3 del PMeC "Consumo energia" si ritiene opportuno valutare l'opportunità di inserire nella tabella la voce relativa al consumo di energia autoprodotta dall'installazione;
- 3) Con riferimento alla Tabella Rifiuti prodotti, si chiede alla Società di motivare la diversa classificazione del concentrato di percolato, classificato con codice EER 16 10 03* invece che con il codice EER non pericoloso 16 10 04 previsto nel PMeC¹⁰⁹;

¹⁰⁵ Rapporto d Prova Rdp n. 2464-20 del 24/04/2020 e RdP n. 20LA01388 del 04/02/2021.

¹⁰⁶ Rapporto d Prova Rdp n. 2465-20 del 24/04/2020.

¹⁰⁷ Acquisito con Prot. ARPA Lazio n. 20237 del 23/03/2020.

¹⁰⁸ Doc. n. 106 - Allegato 5, del 14 maggio 2024.

¹⁰⁹ Con riferimento ai "Rifiuti prodotti" (Tabella C18 del PMeC) la Società ha trasmesso, in allegato alla Relazione Annuale 2023, le quantità di rifiuti in uscita mensilmente dall'impianto per singolo codice EER.

I quantitativi prodotti sono in linea con i quantitativi riportato nel PMeC approvato. Riguardo il codice EER 161003* si evidenzia che nella tabella "Rifiuti prodotti" del PMeC approvato, il concentrato di percolato è indicato con codice EER non pericoloso 16 10 04 "Concentrati acquosi, diversi da quelli di cui alla voce 16 10 03" mentre il codice EER 190110 non è previsto nella Tabella. A riguardo la Società ha dichiarato che "Aggiognerà la tabella dei rifiuti in quanto diversi codici, come ad esempio quelli relativi agli oli esausti sono sovrastimati, altri, come quello relativo al concentrato da percolato o carboni esausti, non sono riportati".

- 4) Con riferimento alla Tabella Rifiuti in ingresso, relativamente alla mancata determinazione dei parametri “Calcio” e “Solfati” sui rifiuti in ingresso, si rimanda all’A.C. ogni valutazione circa il rispetto di quanto prescritto¹¹⁰;
- 5) Con riferimento a quanto relazionato in merito al monitoraggio delle acque sotterranee (Tabella C15 del PMeC) si ribadisce la necessità di un aggiornamento del PMeC al fine di definire in modo univoco e chiaro l’elenco dei parametri da analizzare, le frequenze di monitoraggio e i valori limite da rispettare¹¹¹.

Dunque, dall’esame della documentazione pervenuta alla Commissione d’inchiesta è emerso che il Gestore dell’impianto di percolato non ha adempiuto a tutte le prescrizioni contenute nella Determinazione n. G13692 del 10 ottobre 2017.

In relazione a quanto fin qui illustrato si ritiene essenziale un adeguamento il piano di monitoraggio e controllo (PMeC) al fine di definire in modo univoco e chiaro l’elenco dei parametri da analizzare, le frequenze di monitoraggio e i valori limite da rispettare, sia per la matrice acqua che rifiuti prodotti. È necessario rendere lo scarico SF2 controllabile. Pertanto, è opportuno che la Società comunichi in anticipo giorno e ora dell’inizio dello scarico e durata stimata dello stesso. Inoltre, gli autocontrolli devono fornire i dati della gestione dei rifiuti in ingresso e in uscita, relazionando circa il rispetto di quanto prescritto nelle tabelle previste nel PMeC allegato alla determina D.D. n. G13692 del 10 ottobre 2017.

¹¹⁰ Con riferimento ai “Rifiuti in ingresso” (Tabella C19 del PMeC) la Società ha trasmesso, in allegato alla Relazione Annuale 2023, una tabella riepilogativa dei rifiuti liquidi in ingresso all’impianto nel corso del 2023, complessivamente pari a 31.248,920 tonnellate. I codici EER conferiti rientrano tra quelli autorizzati. La tabella del PMeC approvato prescrive sui rifiuti in ingresso un controllo interno dei principali parametri (pH, Ammoniacca, COD, Conducibilità, Calcio, Solfati) con frequenza settimanale e un’analisi completa presso laboratori esterni con frequenza semestrale. La Società ha trasmesso una tabella contenente l’esito dei controlli interni effettuati sui reflui in ingresso all’impianto di trattamento dalla quale si evince che, come già più volte evidenziato, risultano assenti i parametri “Calcio” e “Solfati”, che, da PMeC approvato, dovrebbero essere analizzati con frequenza settimanale. La Società nella nota ns. prot. n. 66930 del 26/09/2022 scriveva che: “I parametri Calcio e Solfato, da eseguire settimanalmente sui rifiuti in ingresso, non sono stati effettuati in quanto non sono parametri significativi per la determinazione del carico inquinante dei rifiuti in ingresso e quindi non importanti ai fini del settaggio degli impianti a differenza dei parametri pH, ammoniacca e COD, regolarmente determinati, che rappresentano i principali indicatori del carico inquinante che caratterizza un percolato di discarica. Inoltre, la determinazione del Calcio e del Solfato su liquidi particolarmente carichi, come le condense di processo e il percolato, non è di facile esecuzione e quindi non applicabile c/o ns laboratorio interno”. Con riferimento alle analisi da effettuare presso laboratori esterni con frequenza semestrale sui rifiuti EER 190703, EER 161002 e EER 190599, la Società non ha trasmesso i relativi rapporti di prova.

¹¹¹ Con riferimento alle “Acque sotterranee” (Tabella C15 del PMeC), l’autorizzazione prescrive il monitoraggio delle acque sotterranee in corrispondenza dei piezometri di valle Z20, Z21, Z12 e di monte Z13, Z14, Z15. Per alcuni parametri è prevista un’analisi annuale, per altri un’analisi trimestrale. Occorre premettere che il monitoraggio dei medesimi piezometri è previsto anche nell’atto autorizzativo dei due impianti TMB Malagrotta 1 e Malagrotta 2 (det. n. G06042 del 23/12/2013) che insistono nel medesimo complesso impiantistico. In calce alla Tabella C16 del PMeC approvato è riportato che “Per il monitoraggio della qualità delle acque sotterranee si farà riferimento al PMeC approvato con DD G06042 del 23/12/2013 relativa all’AIA dei TMB di Malagrotta”. In calce alla Tabella C15 del PMeC dei TMB di Malagrotta viene indicato che “le analisi sulle acque saranno eseguite seguendo le prescrizioni del Decreto Legislativo 16 marzo 2009, n. 30 Attuazione della direttiva 2006/11/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento e dal deterioramento. (09G00389)”. Non risulta dunque del tutto chiaro se la Società sia tenuta ad analizzare, oltre a quanto riportato nella Tabella C15 del PMeC allegato alla determina n. G13692 del 10/10/2017 rilasciata per l’impianto di percolato, anche gli ulteriori parametri presenti nel D.Lgs. n. 30 del 16 marzo 2009 e nel PMeC approvato con determina n. G06042 del 23/12/2013 relativa all’AIA dei TMB di Malagrotta. Per quanto riguarda i limiti di riferimento, nel paragrafo 5 “Acque sotterranee” dell’atto autorizzativo si rimanda alla tabella 2 dell’all. 5 al titolo V della p.te IV del D.Lgs. 152/06 per i valori per i quali non si è diversamente disposto nella determinazione G12103 del 08/10/2015 con la quale sono stati approvati i valori di fondo naturale relativamente ai suoli e alle acque sotterranee circostanti la discarica di Malagrotta.

Nella valutazione delle concentrazioni dei parametri “Conducibilità”, “Cloruri”, “Azoto ammoniacale (come NH₄)” per i quali il D.Lgs. 152/06 non prevede alcun limite, si è fatto riferimento ai valori soglia riportati nel D.Lgs. n. 30/2009. La Società ha trasmesso, in allegato alla Relazione Annuale 2023, i rapporti di prova trimestrali relativi ai suddetti punti di scarico. Tenuto conto unicamente dei parametri elencati nella Tabella C15 del PMeC approvato con Det. n. G13692 del 10/10/2017, sulla base di quanto riportato in suddetti rapporti di prova emerge che: la frequenza di campionamento e i parametri analizzati risultano essere quelli prescritti nel PMeC mentre riguardo le metodiche di analisi applicate, la Società ha adottato metodi talvolta differenti da quelli riportati nella Tabella C15 del PMeC approvato.

Concludendo, più in generale, la Commissione d'inchiesta ritiene doveroso evidenziare che, per una completa verifica dell'impianto è necessario aggiornare e rendere completo l'atto autorizzativo di cui alla determinazione n. G13692/2017 sia per le parti ritenute non esaustive e non congruenti che per gli aggiornamenti normativi intervenuti successivamente al rilascio dello stesso.

Inquinamento del Rio Galeria

L'impianto di percolato produce uno scarico sul Rio Galeria, così come riferito in sede di audizione il 9 gennaio 2024 dal dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio, che rispondendo ad una richiesta di chiarimento avanzata sulla qualità di tali acque superficiali (fosso Rio Galeria), fa riferimento ai controlli eseguiti da ARPA Lazio nell'area sensibile della Valle Galeria.

Al riguardo si rappresenta che il Rio Galeria è uno dei fossi principali nella periferia romana, che sfocia nel Tevere dopo un percorso complessivo di quasi 40 km. Questa zona, situata nel quadrante ovest della città di Roma, ad originaria vocazione rurale, è da tempo oggetto di discussioni per le varie problematiche di natura ambientale che la caratterizzano, a causa del concentrarsi, nella stessa, di molteplici e svariate attività altamente impattanti¹¹².

Infatti, proprio in tale controversa questione ambientale, venne condotta da ISPRA nell'anno 2011 indagine ambientale nell'area di Malagrotta in ottemperanza ad uno specifico mandato del Ministro dell'ambiente. Tale studio aveva l'obiettivo di accertare l'eventuale presenza di inquinamento ambientale e, nel caso affermativo, valutarne la natura, composizione e i livelli con particolare attenzione all'atmosfera e alle acque sotterranee. L'indagine è stata altresì, finalizzata a verificare se tali livelli siano riconducibili alle attività di gestione dei rifiuti e di altri insediamenti industriali presenti nella stessa area.

Per l'esame della situazione riferita alla qualità delle acque superficiali, nella prima fase dell'indagine sono stati individuati gli insediamenti i cui scarichi idrici hanno come recettore finale il Rio Galeria. Si tratta, per lo più, di attività potenzialmente a rischio di emissione di sostanze inquinanti. Un ulteriore rischio di inquinamento della risorsa idrica può derivare dalla eventuale contaminazione delle acque da parte di sostanze provenienti dalla dispersione del percolato della discarica di Malagrotta [...]. Nella scala dei valori della qualità delle acque superficiali, al Rio Galeria è attribuito, ai sensi del D.Lgs. 152/99 negli anni 2004-2005, il valore "pessimo" per l'indice SECA (Stato Ecologico dei Corsi d'Acqua) all'altezza di via Portuense (ponte Galeria). Le sue acque sono state classificate "non conformi" in relazione all'idoneità alla vita dei pesci (anni di monitoraggio 2004-2005-2006) nella stazione Capo due Rami. L'analisi dei dati di monitoraggio in funzione degli obiettivi di qualità ambientale pubblicati da ARPA Lazio nel 2006, e riferiti al criterio di classificazione riportato nell'Allegato 1 del D.Lgs. 152/99, mostrano per il Rio Galeria uno stato di qualità delle acque *compromesso* [...].

I contributi più significativi alla contaminazione della falda - sia internamente al *polder* e quindi

¹¹² Proprio in questa zona, ad esempio, è situata la discarica di Malagrotta, e sono stati localizzati, nel tempo, un polo petrolchimico, un gassificatore, un inceneritore per i rifiuti speciali ospedalieri, due impianti di trattamento dei rifiuti per la produzione del Cdr, depositi di gas liquefatti, depositi di olii minerali.

All'interno dell'area risultano ubicate tre installazioni soggette ad AIA (Autorizzazione integrata ambientale) di competenza della Regione Lazio, gestite dalle Società AMA Spa e E. Giovi Srl. (TMB1 TMB2 trattamento percolato)

all'area di discarica, sia esternamente ad esso – sono rappresentati da un ampio spettro di contaminanti. Tra questi, maggiormente diffusi sono metalli e metalloidi, quali arsenico, ferro, manganese e nichel, altre sostanze inorganiche quali il boro, e idrocarburi aromatici, principalmente benzene, composti clorurati cancerogeni (cloruro di vinile), clorobenzeni (1,4-diclorobenzene), fenoli (pentaclorofenolo) e idrocarburi.

Se dagli elaborati disponibili risulta del tutto evidente la presenza di una significativa contaminazione diffusa nelle acque sotterranee che insistono nelle prossimità delle diverse aree industriali, nessun utile elemento è stato possibile identificare per associare tale situazione alle cause più probabili. Questa constatazione ha suggerito all'Istituto, tra l'altro, l'esecuzione di una specifica indagine atta a individuare il contributo dovuto alla possibile intrusione di percolato proveniente dalla discarica di rifiuti.

A tal fine è stata utilizzata una tecnica del tutto innovativa basata sulla determinazione del rapporto isotopico di ossigeno e idrogeno in campioni liquidi. In particolare, il metodo è stato applicato a prelievi effettuati in piezometri esterni e interni al *polder* della discarica di Malagrotta e al percolato della stessa discarica, perché dal confronto dei rapporti isotopici in questi campioni con quelli tipici presenti nelle precipitazioni sull'area in esame, è possibile evidenziare se esiste una correlazione tra la contaminazione dell'acqua dei piezometri e quella presente nel percolato della discarica.

I dati ottenuti da questa indagine preliminare, oltre a confermare i risultati dei monitoraggi di ARPA Lazio di una diffusa contaminazione da metalli e composti organici delle acque sotterranee, sia interne che esterne al *polder*, sembrano delineare, con un discreto livello di confidenza, effetti di miscelamento tra le acque sotterranee oggetto di indagine e il percolato di discarica come fonte inquinante.

Attualizzando i dati, in merito a tale inquinamento delle acque superficiali, il dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio, Ing. Maila Strappini, riferisce¹¹³ che l'Agenzia ha svolto numerose attività di monitoraggio e controllo nell'area di Valle Galeria, anche a supporto dell'Autorità giudiziaria, e di aver collaborato in passato anche alla realizzazione di specifici studi di approfondimento¹¹⁴. Il Rio Galeria viene monitorato in due tratti in corrispondenza delle stazioni denominate F4.18 (Fosso Galeria 2) situata immediatamente a valle della discarica di Malagrotta, e F4.79 (Fosso Galeria 1) situata a monte dell'area della Valle Galeria, ai sensi del D.M. n. 260 del 2010 e s.m.i. e della direttiva 2000/60/CE.

Pertanto, in merito alle “emissioni in acqua”, occorre rilevare che nel corso dell'ultimo ciclo di monitoraggio, che ha durata sessennale è iniziato nel 2021 e terminerà nel 2026, la classificazione del Rio Galeria dal punto di vista chimico è “non buono”. Ciò è stato causato dalla presenza nelle acque di Cipermetrina e Terbutrina (fitofarmaci molto diffusi) e PFOS acido perfluoroottansulfonico¹¹⁵. L'Agenzia precisa che i suddetti parametri non stati ricercati nei precedenti cicli di monitoraggio ed attualmente si sta progressivamente incrementando il numero delle sostanze controllate e la sensibilità delle tecniche di laboratorio.

¹¹³ Doc. n. 45/2 del 07 febbraio 2024.

<https://www.arpalazio.it/web/guest/ambiente/indicatori-ambientali>

¹¹⁴ Progetto ERAS Lazio “Valutazione epidemiologica dello stato di salute della popolazione esposta a processi di raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Lazio” – DEP Lazio 2013, Studio ambientale dell'area di Malagrotta – ISPRA 2010.

¹¹⁵ Composti chimici stabili e persistenti, prodotti dall'uomo e pertanto non presenti naturalmente nell'ambiente, impiegati in numerosi processi produttivi e che possono essere riscontrati a valle delle discariche Appartiene alla famiglia delle sostanze organiche perfluoroalchiliche (PFAS).

Lo “stato ecologico”, determinato sia dagli indicatori biologici (diatomee, macroinvertebrati, macrofite), sia da specifiche sostanze chimiche, è stato rilevato in tutti i precedenti cicli di monitoraggio e nel ciclo attuale.

La classificazione finale sarà calcolata su base triennale con riferimento al periodo 2021-2023. Le elaborazioni sono ancora in corso, ma i dati provvisori, al momento, lasciano prevedere che il risultato finale sarà tra compreso tra la classe 4 (qualità “scarsa”) e la classe 5 (qualità “cattiva”)¹¹⁶. Dal controllo dello scarico delle acque reflue presso l’impianto sono state riscontrate diverse non conformità e criticità dal superamento dei parametri chimici, microbiologici ed ecotossicologici. Valori imposti nell’atto autorizzativo con il rispetto della Tabella 3, Allegato 5, parte III del D. Lgs. 152/06 smi. Analogamente, recenti risultati del monitoraggio chimico del Rio Galeria rilevano la presenza di fitofarmaci e PFOS acido perfluoroottansulfonico che determinano una classificazione “non buono”. Dato questo che, insieme ad altri monitoraggi che definiscono lo stato ecologico, lasciano prevedere un risultato finale compreso tra la classe di qualità “scarsa” e “cattiva”.

Pertanto, stando ai dati, la contestuale evidenza del ripetuto superamento dei limiti allo scarico dell’impianto assieme ai risultati dello stato ecologico, che presumibilmente porteranno a classificare il Rio Galeria in una classe di qualità tra scarsa e cattiva, fa ritenere che l’impianto di trattamento di percolato contribuisca all’inquinamento di tale corpo idrico scaricando acque reflue non conformi alla normativa.

iii. Gestione del percolato

Gestione percolato nell’Anno 2022

Nel corso dell’anno 2022 la discarica di Malagrotta ha prodotto percolato, EER 190703, per un quantitativo totale pari a 35.071,582 tonnellate, di cui la maggior parte, ovvero l’87%, inviato all’impianto di trattamento della Società E.Giovi S.r.l., a fronte della capacità di trattamento di 60 mila tonnellate anno. Una piccola parte del percolato prodotto dalla discarica di Malagrotta è stato inviato presso impianti terzi, di cui l’8% ubicati nella Regione Lazio e il restante 5% fuori Regione, come dettagliato nella tabella di seguito riportata:

Tabella 4 Gestione percolato prodotto dalla discarica

E.GIOVI SRL - PERCOLATO DISCARICA			Anno 2022 (dati tratti dal MUD 2023)		t
EER 190703 totale percolato prodotto dalla discarica	35071,582 t	di cui	SOCIETA'	INDIRIZZO	
			E.Giovi - impianto trattaemnto reflui	VIA DI MALAGROTTA, 257 ROMA	30.714,152
			BERG SPA	STRADA ASI, 4 FROSINONE (Rm)	1.450,640
			G.I.D.A. SPA	VAI ARGINE DEL CALICE, PRATO (PO)	571,900
			G.S.A. SRL	VIA MONTICELLI,SNC CIVITA CASTELLANA (VT)	1.265,200
			PURIFY SRL	STRADA DELLO STABILIMENTO, 1 NARNI (TR)	1.069,690

¹¹⁶ Doc. n. 45/2 del 7 febbraio 2024.

Figura 9 Destinazione del percolato prodotto dalla discarica di Malagrotta Fonte ARPA Lazio



A seguito di una richiesta di chiarimento, la Commissione d'inchiesta, in data 29 maggio 2024, ha acquisito il documento n. 120, trasmesso dal Dott Luigi Palumbo, Amministratore Giudiziario della E. Giovi. Tale documento ha consentito di chiarire il perché l'impianto di trattamento del percolato pur avendo una capacità di trattamento di 60 mila tonnellate anno, superiore ai rifiuti liquidi in ingresso, conferisce il percolato prodotto dalla discarica di Malagrotta per l'8% e il 15 % presso altri impianti ubicati rispettivamente nel Lazio o fuori Regione.

Nell'anno 2022 una quota di percolato è stata smaltita in impianti esterni in quanto, *“a causa dei costi crescenti dell'energia e delle materie prime, che si sono susseguiti dal mese marzo a causa degli eventi internazionali e della speculazione, si è deciso, a partire dal mese di agosto 2022, di ridurre le ore di funzionamento dell'impianto di trattamento prediligendo, in quanto economicamente più conveniente, lo smaltimento di una quota maggiore di percolato c/o impianti terzi”*. Ciò è riportato nella relazione riassuntiva dell'anno 2023 per le attività dell'anno precedente.

L'AIA n. G13692 del 10 ottobre 2017 relativa all'impianto di trattamento del percolato impone un volume complessivo di liquidi da trattare c/o impianto area D (percolato EER 190703, acque di prima pioggia EER 161002 e condense da processi TMB EER 150599) non superiore a 60 000 m³/anno. Quindi, anche se la potenzialità degli impianti è superiore a questo valore non è possibile andare oltre. Si evidenzia che nel 2022 il quantitativo di percolato totale emunto è in linea con quello degli anni precedenti.

All'impianto di trattamento dei rifiuti liquidi sono stati conferiti, nel corso dell'anno 2022, i rifiuti provenienti da diverse fonti quali: il gassificatore CO.LA.RI., l'impianto TMB M1-M2 e la discarica, ciò per quantitativi e codici come di seguito dettagliato:

Tabella 5 Rifiuti in ingresso dell'installazione di trattamento rifiuti liquidi.

E.GIOVI SRL - IMPIANTO DI TRATTAMENTO RIFIUTI LIQUIDI ANNO 2022 (dati tratti dal MUD 2023)			
Rifiuto	Impianto di provenienza	Quantitativo (t)	
EER 161002 - Rifiuti liquidi acquosi, diversi da quelli di cui alla voce 16 10 01	CO.LA.RI. - Gassificatore	1.205,8	2.617,54
	E.GIOVI S.r.l. - Discarica	893,54	
	E.GIOVI S.r.l. - TMB M1	95,58	
	E.GIOVI S.r.l. - TMB M2	422,62	
EER 190599 - Rifiuti non specificati altrimenti	E.GIOVI S.r.l. - TMB M1	562,8	834,64
	E.GIOVI S.r.l. - TMB M2	271,84	
EER 190703 - Percolato di discarica, diverso da quello di cui alla voce 19 07 02	E.GIOVI S.r.l. - Percolato discarica	30.714,152	30.714,152
TOT.		34.166,332	

L'impianto di trattamento del percolato ha smaltito presso l'impianto PROGEST SPA (di Giuseppe Capece), sito in Via della Stazione, snc Gricignano di Aversa – Caserta (CE), quindi fuori dalla Regione Lazio, 3.203,12 tonnellate di rifiuto identificato con il codice EER 161003* - concentrati acquosi contenenti sostanze pericolose, ciò è quanto si evince dai dati MUD.

6. La gestione dei rifiuti del Comune di Roma Capitale

6.1. Analisi dei dati di produzione e raccolta differenziata

La serie storica dei dati di produzione e raccolta differenziata del comune di Roma è riportata in tabella 6. Dall'anno 2010 all'anno 2022 la produzione complessiva è calata del 12,8% mentre la raccolta differenziata è cresciuta di circa 345 mila tonnellate, con una percentuale, calcolata rispetto al dato di produzione totale degli RU, che passa dal 21,1% del 2010 al 45,9% del 2022¹¹⁷.

Tabella 6 dati di produzione e raccolta differenziata del comune di Roma, anni 2010-2022

Anno	Popolazione	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro capite (kg/ab.*anno)	RU pro capite (kg/ab.*anno)
2022	2.748.109	730.373	1.592.308	45,9	265,8	579,4
2021	2.761.632	714.970	1.589.688	45,0	258,9	575,6
2020	2.783.809	668.899	1.529.044	43,8	240,3	549,3
2019	2.808.293	765.130	1.691.887	45,2	272,5	602,5
2018	2.820.219	755.181	1.728.429	43,7	267,8	612,9
2017	2.872.800	729.050	1.687.017	43,2	253,8	587,2
2016	2.873.494	709.426	1.689.206	42,0	246,9	587,9
2015	2.864.731	652.751	1.681.245	38,8	227,9	586,9
2014	2.872.021	605.111	1.719.848	35,2	210,7	598,8
2013	2.863.322	521.023	1.754.823	29,7	182,0	612,9
2012	2.614.263	427.251	1.739.407	24,6	163,4	665,4
2011	2.617.175	431.373	1.785.653	24,2	164,8	682,3
2010	2.761.477	385.471	1.826.039	21,1	139,6	661,3

Fonte ISPRA

Nell'anno 2022 la produzione di raccolta differenziata nel Comune di Roma è stata di 730.373 tonnellate, corrispondente al 45,9 percento del totale dei rifiuti urbani, ovvero 1.592.308 tonnellate. un pro-capite (Kg/ab anno).

Di seguito una rappresentazione grafica dei dati in tabella 6, riferita al periodo 2013-2022. Nelle due immagini sottostanti, (Figura 10 e Figura 11), viene raffigurata la comparazione dell'andamento nel tempo dei rifiuti urbani e della raccolta differenziata rispettivamente in funzione della quantità espressa in tonnellate e del pro-capite. A seguire, in Figura 12, l'andamento percentuale di raccolta differenziata del comune di Roma, negli anni 2013-2022, rispetto all'obiettivo del 2012.

¹¹⁷ Doc. n. 177/2 del 7 agosto 2024.

Figura 10 Andamento produzione e RD del comune di Roma, anni 2013-2022



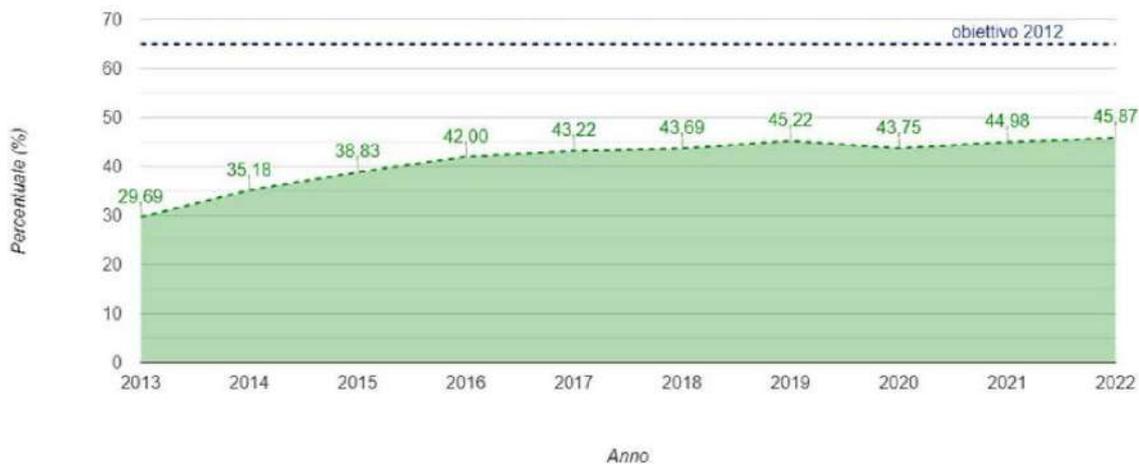
Fonte: Ispra

Figura 11 Andamento pro capite di produzione e RD del comune di Roma, anni 2013-2022



Fonte: Ispra

Figura 12 Andamento percentuale di RD del comune di Roma, anni 2013-2022



Fonte ISPRA

Dai sovraespsti grafici e dati, per il periodo che va dall'anno 2013 all'anno 2019, si osserva che la raccolta differenziata ha un graduale e progressivo miglioramento, passando rispettivamente dal 29,69 % al 45,22%, per poi subire una deflessione del 1,47%, dall'anno 2019 all'anno 2020, dovuta l'emergenza sanitaria che ha segnato nel 2020 il contesto socioeconomico nazionale con l'adozione di misure di restrizione e la chiusura di diverse tipologie di esercizi. Nel 2021 si assiste poi alla ripresa dell'economia italiana.

Anche i dati sui rifiuti urbani riflettono tale tendenza: nel 2021, la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta, infatti, a 29,6 milioni di tonnellate, in aumento del 2,3%.

Nel biennio successivo, 2021-2023, si registra un lieve incremento della raccolta differenziata, quantificato in 0,89 punti percentuali.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche, i dati di dettaglio riferiti al periodo 2010-2022 sono riportati in Tabella 7, mentre nelle Figure 13 e 14 sono rappresentati, in forma di grafici, i dati riferiti al 2022, relativi alla ripartizione percentuale della raccolta per frazione merceologica e al peso pro capite delle singole frazioni raccolte.

Figura 13 Ripartizione percentuale della raccolta differenziata del comune di Roma, anno 2022- Fonte ISPRA

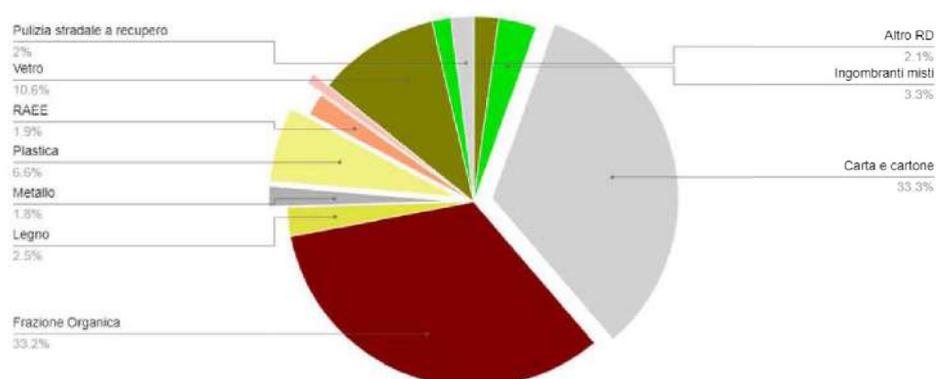
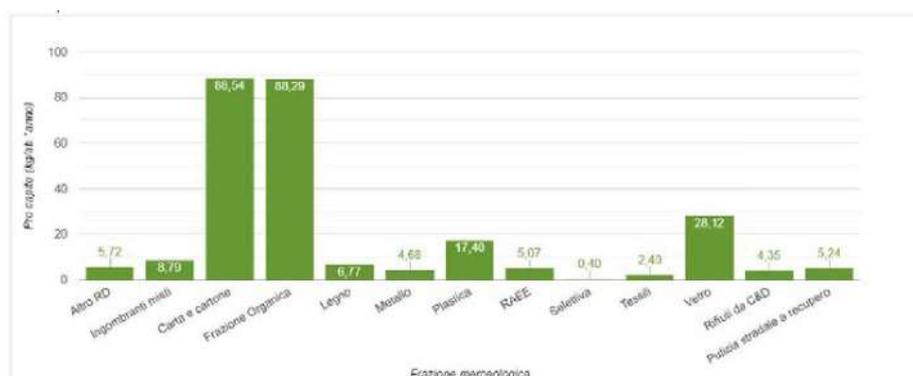


Figura 14 Raccolta differenziata pro capite del comune di Roma per frazione merceologica, anno – Fonte ISPRA



Sia dal grafico a torta (Figura 13) che dall'istogramma (Figura 14) risulta evidente che nell'anno 2022 la frazione maggiore di raccolta differenziata è quella della carta e cartone e della plastica con un valore rispettivamente del 33,3% e 33,2% a seguire vetro con il 10,6%, plastica con il 6,6 %, ingombranti misti 3,3% e a seguire le altre frazioni merceologiche.

Tabella 7 Dettaglio della raccolta differenziata del comune di Roma per frazione merceologica, anni 2010-2022

Anno	Carta e cartone	Frazione Organica	Legno	Metallo	Plastica	RAEE	Selettiva*	Tessili	Vetro	Rifiuti da C&D**	Pulizia stradale a recupero	Ingombranti misti	Altro RD	Totale RD
2022	243.309,2	242.632,8	18.605,6	12.850,6	47.807,5	13.927,9	1.102,3	6.608,5	77.287,1	11.944,9	14.406,8	24.161,4	15.728,8	730.373,3
2021	250.815,4	244.251,5	14.357,1	6.943,3	41.502,9	7.938,9	1.155,2	6.748,0	70.945,0	12.087,8	13.705,9	24.756,6	19.762,4	714.970,0
2020	257.118,0	171.247,3	19.421,4	7.243,0	20.562,5	8.422,6	1.298,4	6.117,3	102.996,0	25.913,3	15.005,4	25.718,0	7.835,6	668.898,8
2019	246.064,1	253.343,6	20.308,9	9.091,8	28.186,7	8.999,2	1.298,8	6.823,0	115.966,3	18.449,0	18.183,2	28.391,0	10.024,5	765.130,1
2018	245.542,2	258.485,5	20.496,6	9.108,3	27.584,3	7.753,2	1.212,6	4.772,2	110.267,9	19.197,1	13.201,5	27.370,0	10.189,3	755.180,8
2017	244.172,7	258.801,6	18.049,9	9.236,5	27.476,4	7.483,3	1.195,1	11,1	107.798,6	18.942,1	-	25.398,7	10.484,3	729.050,3
2016	248.751,7	255.161,4	12.711,1	8.511,2	25.860,9	7.295,2	955,6	184,4	98.849,6	18.235,4	4.426,3	18.937,2	9.546,1	709.426,1
2015	246.512,0	227.996,5	15.060,8	8.903,7	28.258,3	12.011,7	919,4	9.561,0	85.931,0	-	-	17.233,6	362,7	652.750,8
2014	238.098,1	202.130,3	13.694,5	10.947,8	26.220,6	11.942,2	-	10.783,0	76.814,4	-	-	13.118,2	1.361,5	605.110,5
2013	252.581,9	140.297,8	16.739,3	7.818,1	46.274,6	13.540,0	760,2	10.070,4	22.281,2	-	-	10.549,0	110,6	521.023,0
2012	206.525,3	101.924,1	12.966,1	6.506,9	22.505,7	9.916,3	985,4	4.289,3	49.994,1	-	-	11.424,7	212,5	427.250,6
2011	210.509,3	85.646,0	11.312,7	5.244,6	26.059,2	10.386,0	1.057,4	7.770,6	51.239,0	-	-	5.978,2	16.169,9	431.372,9
2010	199.000,5	68.027,5	10.383,4	7.425,4	7.910,7	10.793,9	762,3	4.307,4	46.828,6	-	-	1.972,9	28.058,2	385.470,8

* farmaci, contenitori T/FC, batterie e accumulatori, vernici, inchiostri e adesivi, oli vegetali e oli minerali, ecc.

** conformemente alla metodologia individuata dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 26 maggio 2016 (pubblicato sulla GU della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 146 del 24-6-2016 solo i codici 170107 e 170904 dell'elenco europeo dei rifiuti e limitatamente alle quote provenienti da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione.

Fonte: Ispra

Per comprendere meglio la questione della gestione dei rifiuti della capitale e contestualizzare quanto fin qui fotografato, la Commissione d'inchiesta ha voluto porre l'attenzione al confronto tra la realtà di Roma e quella di altre grandi città italiane, seppur consapevole che in termini di abitanti (2.748.109 popolazione nell'anno 2022) ed estensione non vi siano città italiane da poter comparare con Roma.

- i. Confronto dei dati di produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani dei comuni con popolazione residente superiore a 200.000 abitanti

Nel 2022, i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti sono complessivamente 14, di cui 12 corrispondenti ai capoluoghi delle rispettive città metropolitane. Queste ultime sono in totale 14 ma i comuni di Cagliari e di Reggio Calabria hanno una popolazione residente inferiore ai 200 mila abitanti.

Rispetto agli anni passati, non rientrano nel computo di questi comuni Trieste e Prato, essendo la loro popolazione inferiore, nell'ultimo anno di riferimento, a 200 mila abitanti.

Nel 2022, l'insieme di queste municipalità conta una popolazione residente pari a 9,3 milioni di abitanti (corrispondenti a circa il 16% della popolazione italiana) con una produzione complessiva di oltre 5,1 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari al 17,6% del totale nazionale (Tabella 8). L'andamento della produzione dei 14 comuni in esame mostra un lieve aumento, tra il 2021 e il 2022, dello 0,4%. Venezia e Napoli mostrano aumenti del 5,7% e 3,1%, seguite da Catania e Padova, entrambe con un aumento del 2,3%; gli incrementi registrati per Messina e Milano sono inferiori, rispettivamente pari all'1,5% e all'1%. Sotto all'1%, quelli per Firenze, Bari e Roma. I comuni di Bologna, Palermo, Torino, Verona e Genova mostrano, invece, una riduzione del dato di produzione.

Tabella 8 Produzione di rifiuti urbani nei comuni con popolazione residente superiore a 200.000

Comune	Popolazione 2022	Produzione rifiuti urbani (tonnellate)				
		2018	2019	2020	2021	2022
Torino	841.600	450.467	437.805	406.166	412.115	405.001
Milano	1.354.196	692.228	707.507	608.413	629.031	635.225
Verona	255.588	136.063	136.463	130.425	129.223	126.438
Venezia	250.369	166.354	174.811	147.350	149.441	157.888
Padova	206.496	127.261	126.056	117.285	120.578	123.375
Genova	558.745	282.095	283.295	277.949	289.258	281.183
Bologna	387.971	226.618	226.101	208.993	204.809	202.904
Firenze	360.930	245.318	247.659	217.304	220.857	222.544
Roma	2.748.109	1.728.429	1.691.887	1.529.044	1.589.688	1.592.308
Napoli	913.462	505.150	506.079	485.375	502.785	518.459
Bari	316.015	197.346	189.358	181.523	174.594	175.513
Palermo	630.167	366.741	383.637	342.153	359.666	354.036
Messina	218.786	116.645	115.605	110.936	98.347	99.855
Catania	298.762	228.361	225.739	203.604	215.323	220.332
Totale	9.341.196	5.469.076	5.452.002	4.966.519	5.095.715	5.115.062

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT

Il pro capite medio dei 14 comuni analizzati si attesta a 548 chilogrammi per abitante, superiore di 54 chilogrammi rispetto alla media italiana (494 chilogrammi per abitante, Tabella 9, Figura 15). Si rileva che nell'ultimo anno la differenza tra il dato medio nazionale e il dato dei comuni di maggiori dimensioni è risultata superiore a quella registrata nel 2021 (40 chilogrammi).

I valori più alti di produzione pro capite si riscontrano per Catania (737 chilogrammi per abitante, con 16 chilogrammi di produzione in più rispetto al 2021), Venezia (631 chilogrammi), Firenze (617 chilogrammi), Padova (597 chilogrammi) e Roma (579 chilogrammi) mentre i più bassi, prossimi o al di sotto dei 500 chilogrammi per abitante, per Genova (503 chilogrammi), Verona (495 chilogrammi), Torino (481 chilogrammi), Milano (469 chilogrammi) e Messina (456 chilogrammi di produzione pro capite)¹¹⁸.

Tabella 9 Produzione pro capite di rifiuti urbani nei comuni con popolazione residente superiore a 200.000 abitanti, 2020 – 2022

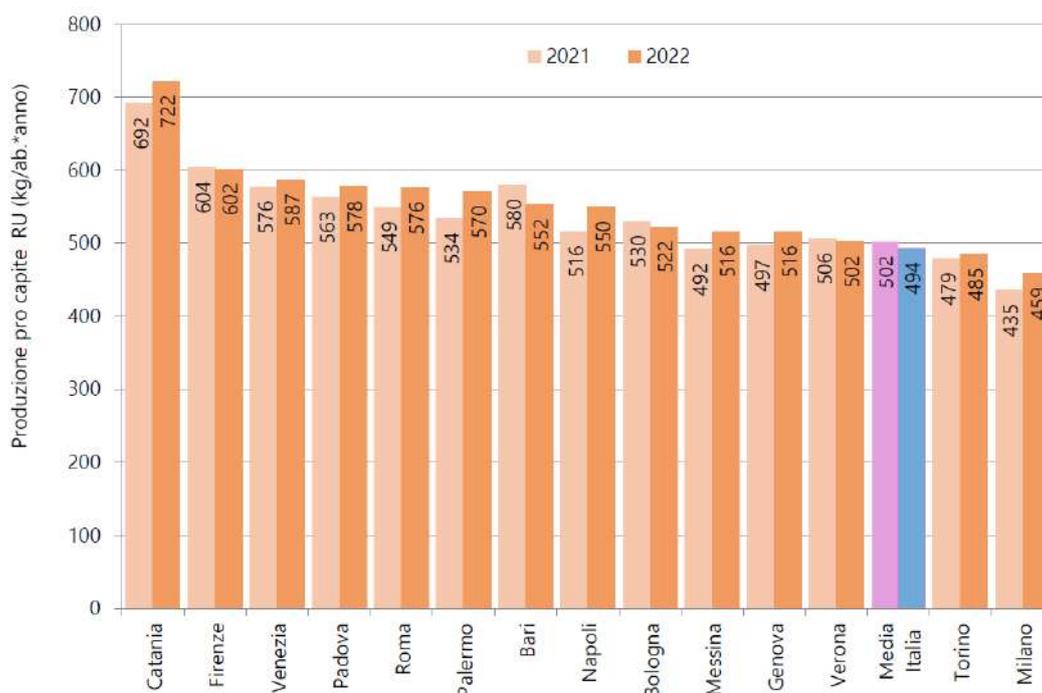
Comune	Popolazione 2022	Produzione pro capite di rifiuti urbani (kg/abitante per anno)		
		2020	2021	2022
Torino	841.600	478,9	485,5	481,2
Milano	1.354.196	435,3	458,6	469,1
Verona	255.588	505,8	502,3	494,7
Venezia	250.369	576,5	586,8	630,6
Padova	206.496	563,0	577,7	597,5
Genova	558.745	497,3	515,9	503,2
Bologna	387.971	529,8	522,2	523,0
Firenze	360.930	604,0	601,5	616,6
Roma	2.748.109	549,3	575,6	579,4
Napoli	913.462	515,8	549,6	567,6
Bari	316.015	579,9	552,3	555,4
Palermo	630.167	534,0	570,1	561,8
Messina	218.786	491,9	446,8	456,4
Catania	298.762	691,8	721,8	737,5
Totale/Valore medio (1)	9.341.196	523,9	541,9	547,6

(1) Il dato di popolazione è ottenuto come somma dei dati dei singoli comuni mentre i quantitativi pro-capite rappresentano valori medi (calcolati come rapporto tra produzione e popolazione totali dei comuni nell'anno di riferimento).

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT

¹¹⁸ La produzione di rifiuti urbani di Roma nell'anno 2022 risulta essere di 1.592.308 tonnellate, valore inferiore all'obiettivo posto per il medesimo anno nel Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale pubblicato il 4 agosto 2022 sulla base delle azioni previste per la prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti urbani.

Figura 15 Produzione pro capite di rifiuti urbani nei comuni con popolazione residente superiore a 200.000 abitanti e confronto con la media nazionale, anni 2021 – 2022 Fonte ISPRA



Nel 2022 la percentuale media di raccolta differenziata dei 14 comuni si attesta al 46,9%, valore inferiore di oltre 18 punti rispetto alla media nazionale, pari al 65,2% (Figura 16).

I maggiori livelli di raccolta differenziata si osservano per Padova, Bologna, Venezia e Milano (Figura 16), con percentuali pari, rispettivamente, al 64,3%, 63,2%, 62,7% e 62,1%. Superano il 50% anche Firenze, Torino, Verona e Messina i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 55%, 54,4%, 53,7% e 53,5%. Roma, in leggera crescita rispetto al 2021, si attesta al 45,9%, mentre Genova, Napoli e Bari raggiungono o superano di poco il 40%, rispettivamente, 42,8%, 40,4% e 40%.

Per quanto riguarda le città della Sicilia, si rilevano per Messina e Catania crescite di oltre 10 punti percentuali: la prima passa dal 43% al 53,5%, la seconda dall'11,3% al 22%. Palermo fa rilevare la percentuale più bassa di raccolta differenziata delle municipalità in esame, pari al 15,2% con una leggera crescita rispetto al 13,6% del 2021.

Il dettaglio dei dati relativi alla raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche è riportato nella Tabella 11.

In termini di raccolta pro capite, la media dei 14 centri urbani è pari a 257 chilogrammi per abitante, 65 chilogrammi in meno rispetto alla media nazionale, che risulta pari a 322 chilogrammi per abitante. I maggiori livelli di raccolta pro capite si rilevano per il comune di Venezia, con 395 chilogrammi, e quello di Padova (384 chilogrammi) e i minori per Catania (162 chilogrammi) e Palermo (85 chilogrammi).

Figura 16 Percentuali di raccolta differenziata nei comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti e confronto con media nazionale, anni 2021 – 2022 Fonte ISPRA

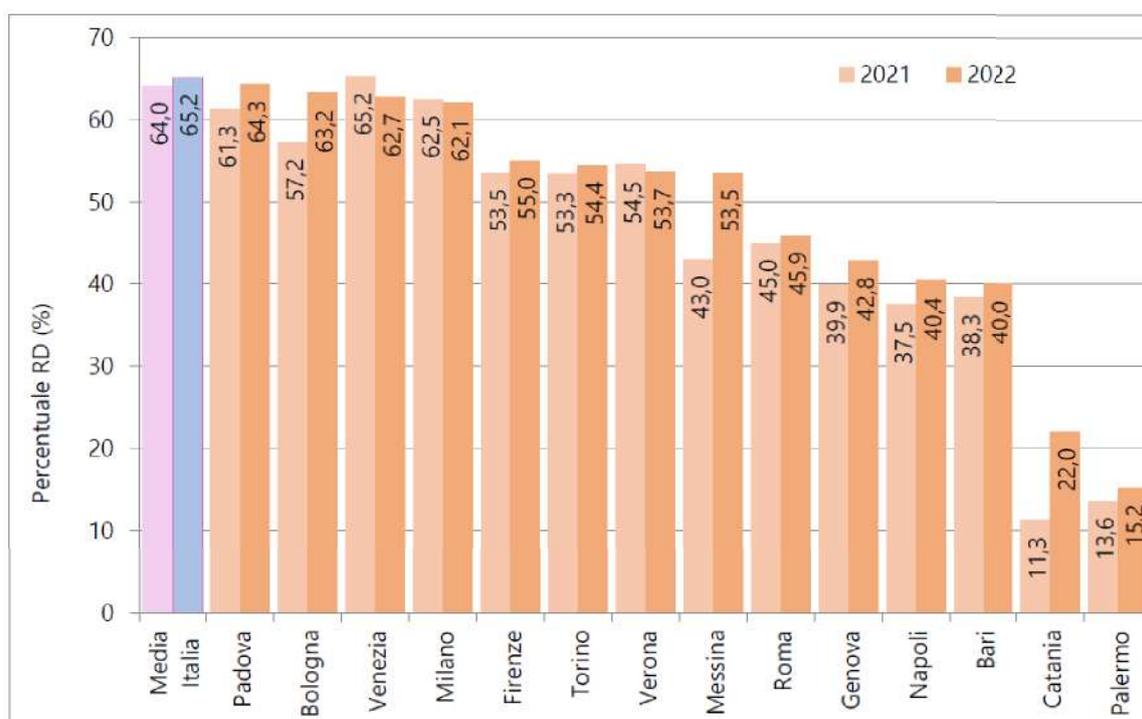


Tabella 10 Percentuali di raccolta differenziata nei comuni con popolazione residente superiore ai 200.000 abitanti, anni 2018 – 2022

Comune	2018	2019	2020	2021	2022
	Percentuale raccolta differenziata (%)				
Torino	46,6	47,7	50,8	53,3	54,4
Milano	58,8	61,3	62,7	62,5	62,1
Verona	52,7	52,9	54,5	54,5	53,7
Venezia	59,5	61,6	66,0	65,2	62,7
Padova	55,2	57,2	60,0	61,3	64,3
Genova	33,5	35,5	35,5	39,9	42,8
Bologna	51,5	54,2	55,4	57,2	63,2
Firenze	53,5	53,9	53,5	53,5	55,0
Roma	43,7	45,2	43,7	45,0	45,9
Napoli	36,0	36,2	34,4	37,5	40,4
Bari	42,6	43,2	41,6	38,3	40,0
Palermo	10,5	17,4	14,5	13,6	15,2
Messina	17,9	18,8	29,2	43,0	53,5
Catania	7,7	14,5	9,7	11,3	22,0
Valore medio	42,0	44,1	43,7	45,0	46,9

Fonte: ISPRA

Tabella 11 Raccolta differenziata delle principali frazioni merceologiche nei comuni con popolazione residente superiore a 200.000 abitanti, anno 2022

Comune	Frazione organica	Carta e cartone	Vetro	Plastica	Legno	Metallo	RAEE	Tessili	Ingomb. misti a recupero	Rifiuti da C&D	Spazio-mento stradale a recupero	Selettiva	Altro (1)	Totale RD
	(tonnellate)													
Torino	55.713,67	59.371,63	34.381,83	21.588,30	24.596,11	2.536,23	2.431,72	2.154,39	7.335,87	4.126,32	5.130,05	483,27	564,77	220.394,16
Milano	139.210,97	79.736,91	68.850,93	46.474,31	6.445,81	2.312,55	2.780,52	3.994,20	20.189,47	3.781,32	16.427,90	909,61	3.459,33	394.573,83
Verona	21.773,35	15.555,45	10.605,26	6.655,72	2.731,84	1.866,99	583,67	899,67	2.996,68	876,84	2.700,74	152,80	468,20	67.867,20
Venezia	35.967,57	19.958,98	19.758,44	5.862,01	2.658,30	2.752,82	1.089,12	1.037,36	4.987,37	1.110,69	2.065,62	292,77	1.453,49	98.994,54
Padova	25.544,06	20.589,83	10.467,69	6.293,73	5.505,66	2.036,14	921,63	621,67	2.900,24	1.141,33	2.474,03	240,61	566,28	79.302,89
Genova	22.109,11	36.249,15	15.554,34	9.005,80	13.528,61	2.485,07	2.240,70	1.090,96	5.374,05	5.412,66	-	413,89	7.005,22	120.469,55
Bologna	36.850,29	30.099,22	18.293,95	14.832,45	8.118,38	2.087,80	1.596,70	1.431,95	7.576,41	105,22	5.068,17	365,02	1.848,68	128.274,22
Firenze	44.710,89	31.026,53	11.894,36	13.199,36	1.287,33	1.020,65	1.581,39	1.318,09	6.736,93	376,18	134,87	276,26	8.836,71	122.399,75
Roma	242.632,82	243.309,17	77.287,07	47.807,50	18.605,58	12.850,61	13.927,86	6.608,50	24.161,42	11.944,86	14.406,84	1.102,28	15.728,78	730.373,28
Napoli	54.962,43	51.139,40	20.678,43	25.845,09	1.921,68	4.317,37	1.435,79	2.643,42	31.656,39	2.121,58	5.646,21	321,73	6.851,72	209.541,24
Bari	18.844,81	24.556,02	9.084,11	6.875,08	1.813,75	768,45	661,76	212,04	4.391,29	762,78	-	126,03	2.102,04	70.198,17
Palermo	14.302,44	17.800,03	6.217,46	303,59	55,06	29,42	1.139,14	184,70	12.208,86	685,64	-	134,64	608,64	53.669,62
Messina	22.345,37	14.172,78	8.252,10	1.619,00	2.010,40	344,16	712,67	351,12	2.218,03	382,00	92,60	114,90	775,20	53.390,32
Catania	15.783,29	13.495,41	5.035,93	1.782,97	2.930,60	195,08	397,83	89,93	2.346,16	2.330,68	3.304,98	14,03	751,41	48.458,30
Totale	750.751,07	657.060,51	316.361,89	208.124,90	92.209,30	35.603,34	31.500,50	22.637,99	135.079,16	35.158,10	57.452,01	4.947,84	51.020,47	2.397.907,09

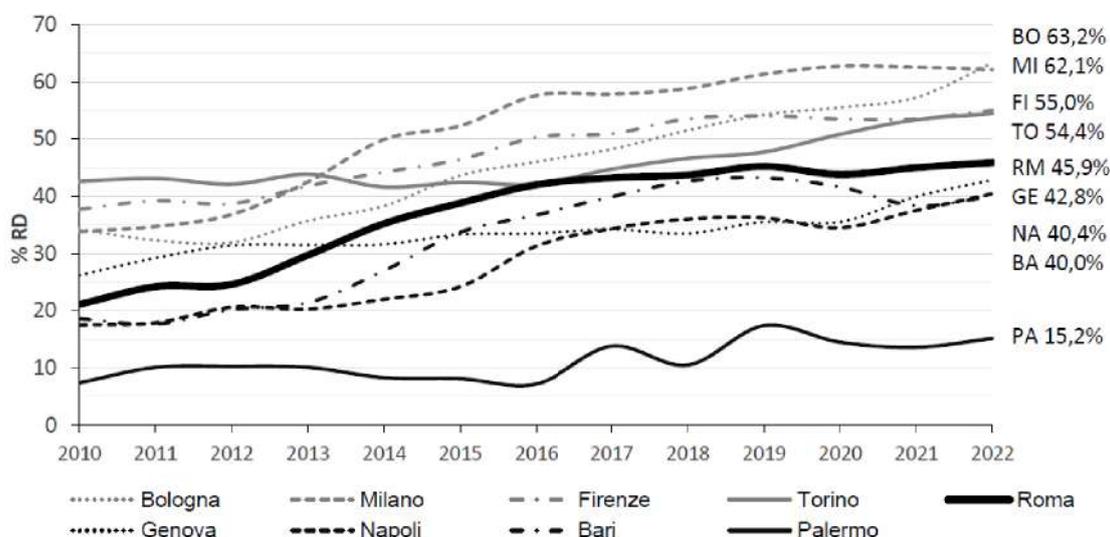
Note: (1) Nella voce "Altro" sono conteggiati, a partire dal 2016, anche gli scarti della raccolta multimateriale. In base ai criteri stabiliti dal DM 26 maggio 2016, quest'ultima deve, infatti, essere integralmente computata (al lordo della quota degli scarti) nel dato della RD. Le quote relative alle frazioni carta e cartone, vetro, plastica, metalli e legno sono date dalla somma dei quantitativi raccolti di imballaggi e di altre tipologie di rifiuti costituiti da tali materiali.

Fonte: ISPRA

Volendo confrontare i risultati della differenziata a Roma con quelli delle grandi città italiane (Figura 17 *Andamento della percentuale di raccolta differenziata nelle grandi città italiane*), il dato più recente disponibile presso il Catasto Rifiuti è quello del 2022. Fin dal 2010 i percorsi di crescita esprimono una caratterizzazione geografica che separa le città settentrionali, dove la percentuale di raccolta differenziata è più elevata, da quelle città meridionali, in maggiore ritardo.

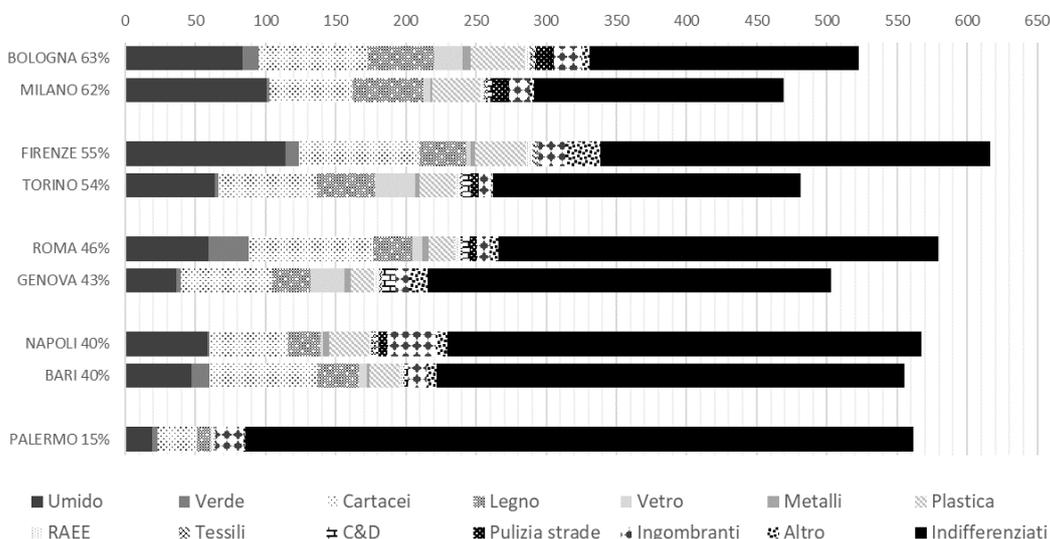
Nell’ultimo decennio, Roma ha mantenuto una posizione mediana, al di sopra delle città del sud, ma dal 2013 (anno della riorganizzazione della raccolta) ha superato anche Genova. Nel 2022, Genova, Napoli e Bari seguono Roma con un distacco abbastanza contenuto e percentuali di raccolta differenziata tutte superiori al 40%; Palermo si distingue invece per un livello e un andamento assolutamente insoddisfacenti. Rispetto alla Capitale, Firenze e Torino mantengono un vantaggio di circa il 10%; Milano raggiunge il 62% e Bologna supera il 63%, con una crescita dell’8% nel biennio fra il 2020 e il 2022.

Figura 17 Andamento della percentuale di raccolta differenziata nelle grandi città italiane



Fonte: elaborazioni AcoS su dati catasto rifiuti

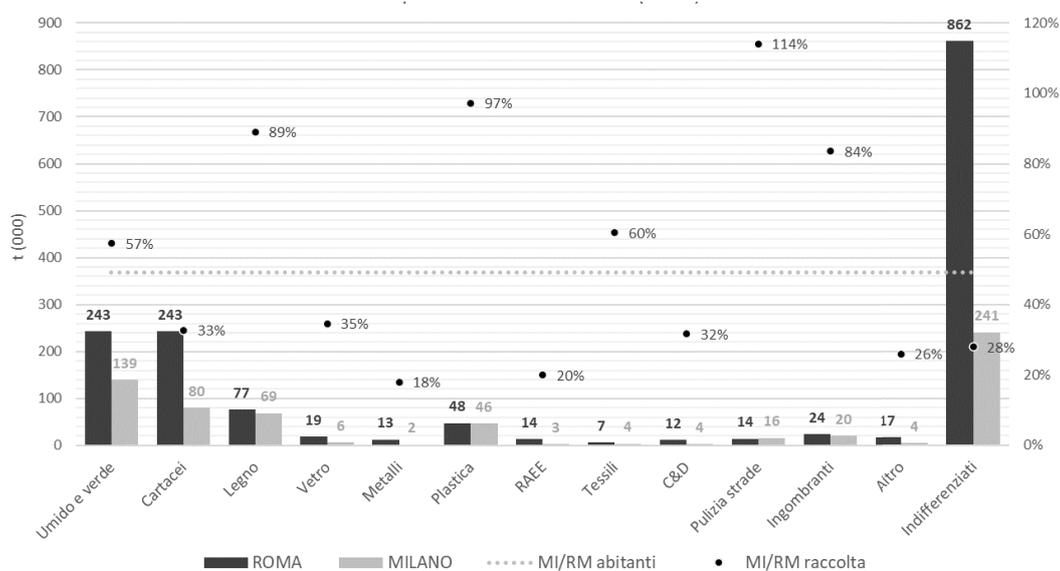
Figura 18 Composizione della raccolta differenziata pro capite nelle grandi città italiane (2022)



Fonte: elaborazioni AcoS su dati catasto rifiuti

La Figura 18 illustra la composizione per frazioni della raccolta differenziata pro capite dei rifiuti nelle grandi città italiane, aggregate per risultati percentuali omogenei. Bologna e Milano sono vicine al 65% di differenziata, ma la produzione per abitante a Milano è la più bassa fra le grandi città, con una maggiore incidenza della frazione organica; a Milano sono meno importanti la frazione verde e il vetro, mentre in proporzione pesano di più carta e plastica. Firenze e Torino sono vicine al 55% di differenziata, ma il capoluogo toscano si caratterizza per la massima produzione pro capite fra tutte le principali città italiane; a Torino sono relativamente importanti le raccolte della carta e del vetro. Roma è in linea con la produzione per abitante delle città meridionali, con un peso importante delle frazioni cartacee e del verde. Seguono Napoli e Bari (caratterizzate rispettivamente per gli ingombranti e per la carta) e chiude Palermo, dove l'unica frazione notevole sembra essere l'indifferenziato.

Figura 19 Composizione della raccolta differenziata a Roma e Milano (2022)



Fonte: elaborazioni AcoS su dati catasto rifiuti

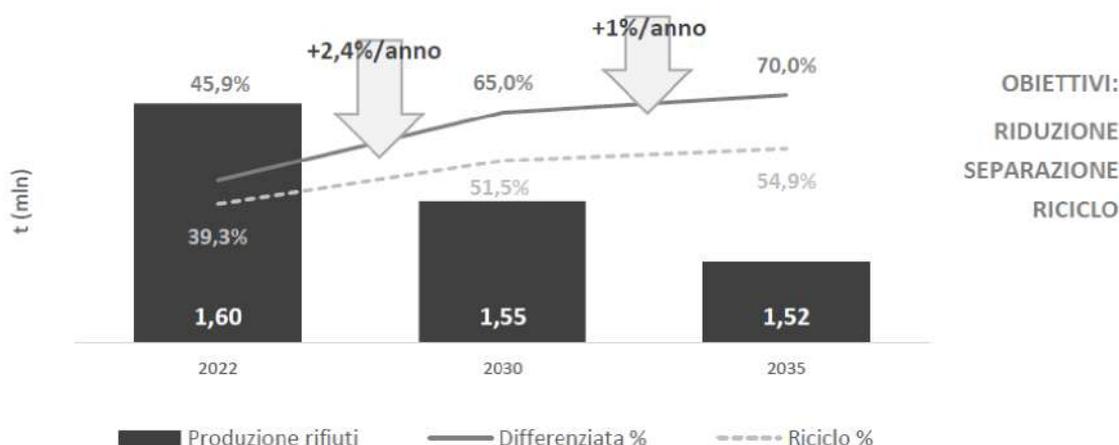
Nella Figura 19 sono messe a confronto le raccolte per frazioni di Roma e Milano nel 2022. I puntini neri evidenziano il rapporto percentuale fra le quantità raccolte a Milano e le quantità delle stesse frazioni raccolte a Roma; rendono pertanto conto del fatto che a Milano le singole raccolte siano più o meno che proporzionali rispetto alla dimensione della popolazione, secondo che i puntini si trovino rispettivamente al di sopra o al di sotto della linea orizzontale puntinata che rappresenta il rapporto fra il numero di abitanti delle due città (a Milano la popolazione è il 49% di quella di Roma). In proporzione, a Milano sono quindi minori le quantità indifferenziate, le raccolte differenziate cartacee, quelle del vetro e dei metalli, i RAEE e gli scarti dell'attività edilizia. Al contrario, le frazioni differenziate che incidono di più rispetto alla raccolta della Capitale sono quelle dell'organico, la plastica, il legno, i tessili e i residui della pulizia delle strade. In particolare, la raccolta derivante dalla pulizia delle strade a Milano è maggiore anche in termini assoluti rispetto a quella di Roma, nonostante il territorio comunale sia sensibilmente più limitato; questo dato sottolinea e quantifica l'esigenza di incidere in modo significativo anche sul fronte della pulizia delle strade nella Capitale.

In conclusione, per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti, a Roma l'effetto propulsivo delle modifiche organizzative introdotte nel 2012 si è andato attenuando a partire dal 2016, anche a causa del rallentamento dell'estensione del metodo porta a porta tradizionale, non ovunque esportabile in condizioni di economicità.

Successivamente, il Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 (art. 13 della L. 91/2022) – con l'Ordinanza 7/2022 ha presentato un Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC) che vede nella raccolta differenziata, nel riciclo e nella riduzione dei rifiuti alcuni dei punti cardine e la base delle proiezioni di gestione a lungo termine.

Gli obiettivi di raccolta e riciclo, riportati nella Figura 20 (*Obiettivi di raccolta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale*), sono sostanzialmente gli stessi dell'atto di affidamento del servizio ad Ama (DAC 52/2015), ma spostano al 2035 il target del 70% di differenziata. In attesa di indicazioni concrete sulla strategia per riorganizzare la raccolta in base alle caratteristiche urbanistiche dei municipi, esigenza ribadita nel nuovo Contratto di Servizio Ama (DGCa 82/2024, All. 1 B), l'auspicio è che vengano introdotte soluzioni incentivanti, possibilmente orientate a sostituire i tradizionali cassonetti, promuovendo una raccolta stradale realmente efficace dal punto di vista sia delle quantità separate, sia della qualità, sia del decoro.

Figura 20 Obiettivi di raccolta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SUPIANO DI GESTIONE DEI RIFIUTI DI ROMA CAPITALE.

Da quanto riportato nel documento trasmesso dalla Commissione il 23 settembre 2024, inviato dal Presidente di Acos¹¹⁹, Santo Emanuele Mugnari, emergono le azioni che concretamente l'Amministrazione Capitolina ha messo in campo: ha lavorato sulla dotazione infrastrutturale di Ama, avviando la realizzazione del Centro Wolf Ferrari¹²⁰, che dovrebbe essere completamente finanziato facendo leva sui fondi previsti dal Decreto Aiuti (DL 50/2022).

¹¹⁹ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024.

¹²⁰ <https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-progetto.page?contentId=PRG1162357>

Centro di Raccolta di via Wolf Ferrari è un progetto che ha l'obiettivo del progetto è di migliorare i livelli di raccolta differenziata, mediante la realizzazione di un nuovo Centro di Raccolta, un'infrastruttura attrezzata, recintata e sorvegliata, in cui gli utenti potranno conferire anche rifiuti non compatibili con i normali circuiti di raccolta. Importo attribuito: 3.141.000 € Durata del progetto: dal 1° dicembre 2023 al 31 dicembre 2026. Linea di Finanziamento: Fondo

Con lo stesso obiettivo di contribuire in modo importante all'incremento della quantità e della qualità delle raccolte differenziate, il nuovo PGR-RC prospetta un totale di 30 Centri di Raccolta su tutto il territorio della Capitale, iniziativa che, qualora compiutamente attuata, dovrebbe ridimensionare il bacino medio di utenza da oltre 230 mila a 100 mila abitanti per centro, riducendo anche le distanze e i tempi medi necessari agli utenti per conferire i materiali.

Ai fini della riduzione della produzione dei rifiuti, l'Amministrazione Capitolina contribuisce anche direttamente con l'adozione del *Green Public Procurement* e una spinta alla digitalizzazione; indirettamente, attraverso accordi di programma con i settori produttivi privati e con la grande distribuzione per ridurre gli imballaggi e migliorarne la possibilità di differenziazione, nonché per ridurre gli sprechi alimentari, massimizzando la raccolta dell'organico di buona qualità¹²¹.

- ii. Confronto di dati di raccolta differenziata delle principali frazioni merceologiche nei comuni con popolazione residente superiore a 600.000 abitanti

Per i comuni con popolazione superiore a 600.000 abitanti quali Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo è stato condotto un approfondimento sull'andamento delle raccolte differenziate riferite alle seguenti frazioni merceologiche: rifiuto organico (inteso come l'insieme del rifiuto umido di cucina e mensa, del rifiuto organico da mercati e del rifiuto derivante dalla manutenzione di giardini e parchi), carta e cartone, vetro, plastica, legno e metalli.

Per consentire un confronto tra comuni aventi differenti valori di popolazione è stato utilizzato il valore pro capite.

Figura 21 Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei comuni con popolazione superiore ai 600.00 abitanti (%)



per il rafforzamento degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - DL 17 maggio 2022, n. 50, art. 42.

¹²¹ Doc n. 194 del 23 settembre 2024,

Figura 22 Pro capite di RD della frazione organica dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000

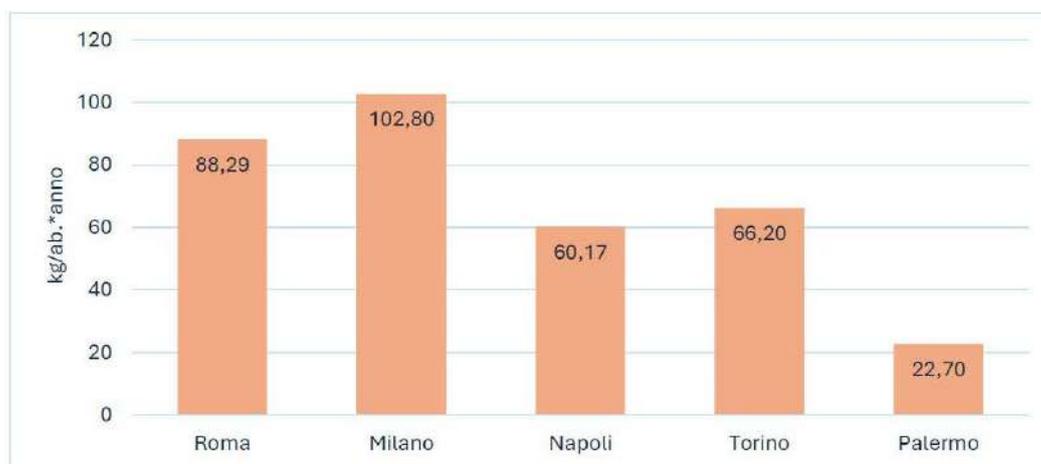
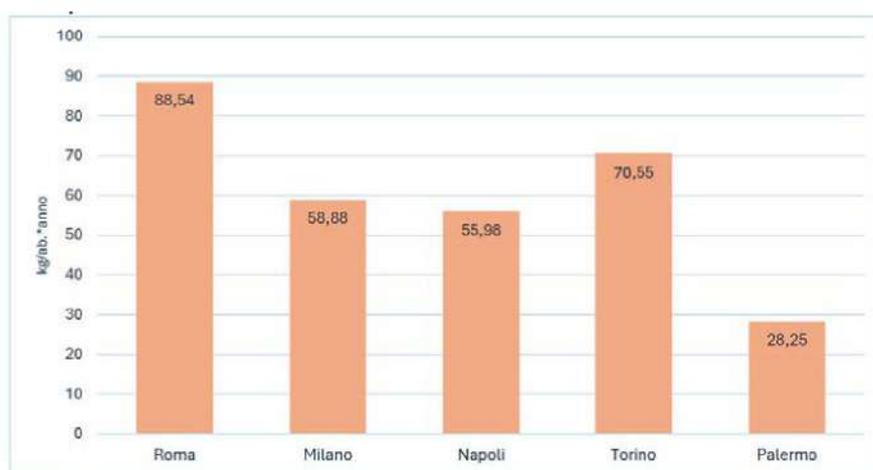
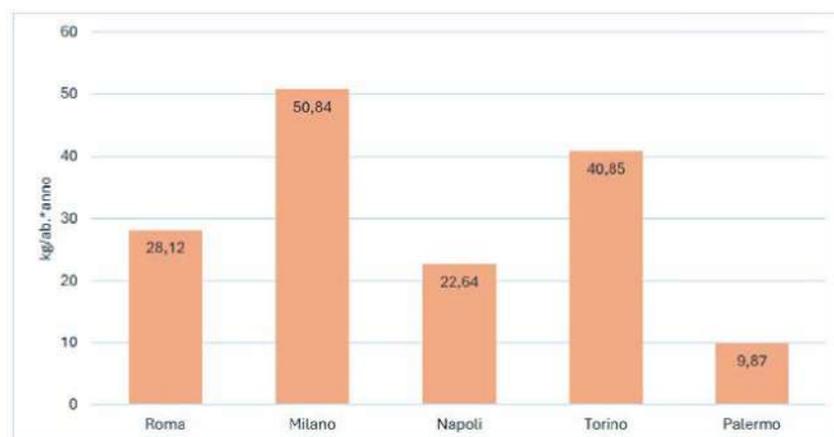


Figura 23 Pro capite di RD della carta e del cartone dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000 abitanti, anno 2022



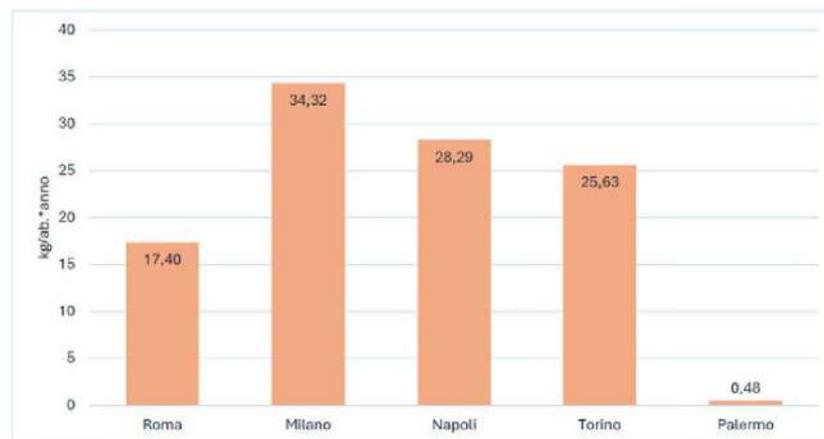
Fonte: ISPRA

Figura 24 Pro capite di RD del vetro dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000 abitanti, anno 2022



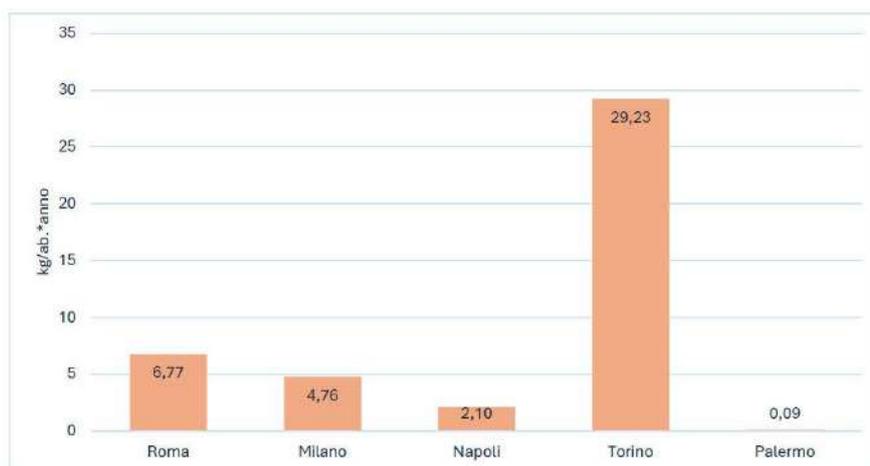
Fonte: ISPRA

Figura 25 Pro capite di RD della plastica dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000 abitanti



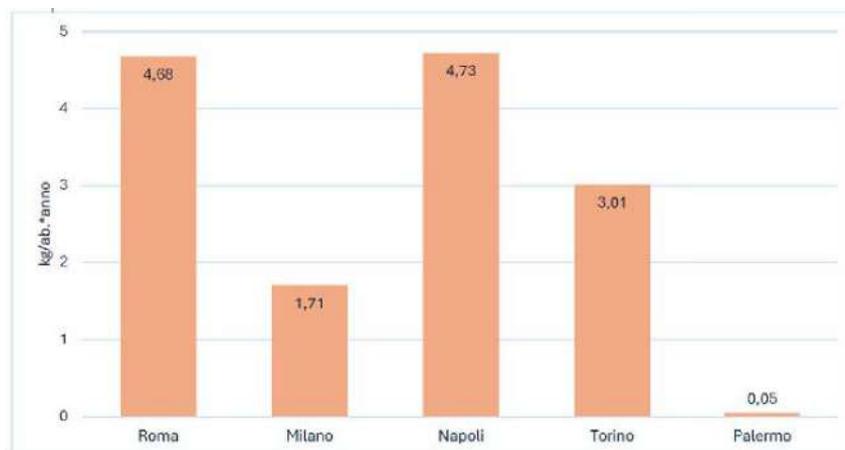
Fonte: ISPRA

Figura 26 Pro capite di RD del legno dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000 abitanti, anno 2022



Fonte: ISPRA

Figura 27 Pro capite di RD dei metalli dei comuni con popolazione maggiore ai 600.000 abitanti, anno 2022



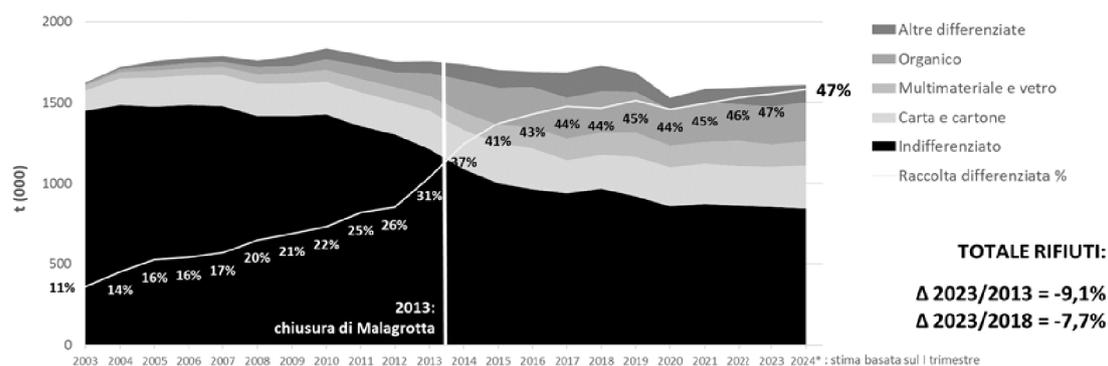
Fonte: ISPRA

La Commissione d'inchiesta ha richiesto ed acquisito in data 6 agosto 2024 il documento n. 177 trasmesso dal Presidente di ISPRA, Prefetto Stefano Laporta, contenente dati sulla gestione dei

rifiuti dall'anno 2010 all'anno 2022. I dati esaminati nel presente capitolo, riferiti all'anno 2022, sono stati elaborati a partire dalla banca dati MUD 2023, ultima annualità per la quale l'Istituto ha disponibili i dati dai MUD. Tuttavia, la Commissione, volendo conoscere dati più recenti e proiezioni in data 23 settembre 2024, ha acquisito il documento n. 194 inviato dal Presidente di Acos, Santo Emanuele Mugnari, nota che restituisce lo stato dell'arte e trend della produzione e gestione dei rifiuti di Roma e della quale di seguito si fornisce evidenza.

I rifiuti prodotti e raccolti a Roma nel 2023 sono poco meno di 1,60 milioni di tonnellate; la stima della produzione 2024, sulla base della proiezione dei dati preconsuntivi del I trimestre, prefigurerebbe un aumento dello 0,8%, fino a poco meno di 1,61 milioni di tonnellate. Dopo il minimo assoluto toccato nel 2020, l'andamento lievemente crescente dell'ultimo quadriennio consolida in ogni caso una diminuzione rispetto alla produzione di rifiuti pre-covid, che si innesta in una tendenza di lungo periodo decrescente dal 2010, con una riduzione del 9% nell'ultimo decennio e del 7,7% nell'ultimo quinquennio (Figura 28).

Figura 28 Andamento della produzione di rifiuti a Roma nel periodo tariffario (2003-2024)



Nota: i dati 2024 sono stimati in base ai preconsuntivi del I trimestre.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA E ANAGRAFE DEI RIFIUTI DI ROMA CAPITALE.

La raccolta differenziata passa dal 46,7% del 2023 al 47,5% del I trimestre 2024, seguendo un trend di incremento piuttosto regolare dopo la flessione del 2020. L'aumento percentuale emerge come effetto combinato di una tendenziale contrazione dei rifiuti indifferenziati a fronte di un progressivo aumento delle frazioni differenziate, con alti e bassi annuali solo per l'organico e la frazione multimateriale.

La Tabella 12 evidenzia la variazione della percentuale di raccolta differenziata e delle quantità raccolte per frazione nel breve, medio e lungo periodo, mettendo a confronto la stima 2024 con il totale 2023, e dando conto della variazione degli ultimi 5 e degli ultimi 10 anni¹²².

¹²² Doc. n. 194 del 23 settembre 2024.

Tabella 12 Indici di variazione della produzione di rifiuti per frazioni: breve, medio

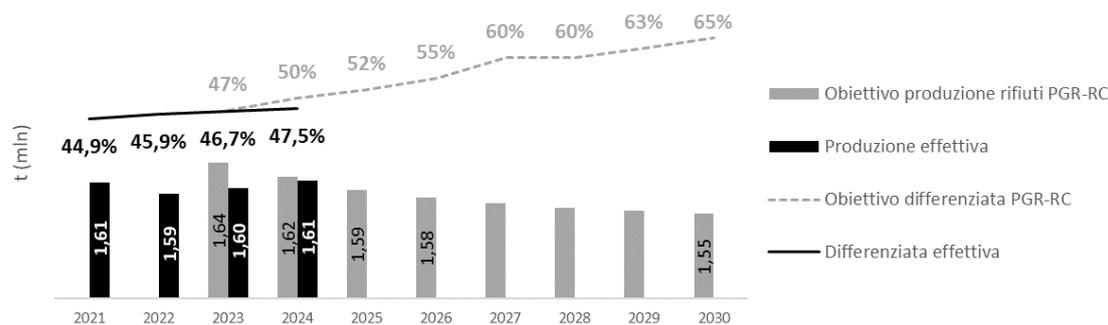
Frazioni di rifiuto	Δ 2024/2023	Δ 2024/2019	Δ 2024/2015
Carta/cartone	+6,2%	+8,2%	+6,6%
Vetro	+2,2%	+6,8%	+106,9%
Multimateriale	+11,5%	-5,3%	-12,2%
Organico	+3,5%	-4,1%	+6,7%
Altre differenziate	-12,9%	-10,6%	+1,5%
Percentuale differenziata	+0,8%	+2,1%	+6,3%
Indifferenziato	-1,1%	-8,3%	-15,5%
Totale rifiuti	+0,4%	-4,7%	-5,4%

Nota: i dati 2024 sono stimati in base ai preconsuntivi del I trimestre.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA E ANAGRAFE DEI RIFIUTI DI ROMA CAPITALE.

In quest'ottica, la variazione dello 0,8% registrata nel I trimestre 2024 rispetto al 2023 si pone in luce leggermente migliorativa rispetto all'incremento medio annuo degli ultimi 5 e 10 anni (+0,4% e +0,6% annuo), ma evidentemente richiede uno sforzo ulteriore per raggiungere gli obiettivi del Contratto di Servizio Ama e del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (Figura 29).

Figura 29 Obiettivi del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e dati effettivi



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA, SU DGCA 82/2024 (ALL. 1 B) E SU OBIETTIVI DEL PIANO DI GESTIONE DEI RIFIUTI DI ROMA CAPITALE.

In effetti, mentre la quantità di rifiuti prodotti è più che in linea con le proiezioni di Piano, già nel 2024 sarebbe necessario un incremento importante di differenziata per raggiungere il 50%. Tale obiettivo è impegnativo soprattutto in ottica 2030, quando si prevede una riduzione della produzione a 1,55 milioni di tonnellate e una raccolta differenziata al 65%, con recupero di materia al 60%.

Fra le azioni previste da Roma Capitale per incrementare la differenziata, emerge l'aumento del numero di Centri di raccolta, la riorganizzazione della raccolta stradale con posizionamento di nuovi contenitori, una maggiore efficacia della raccolta porta a porta presso le utenze non domestiche, campagne di comunicazione per favorire la riduzione dei rifiuti e l'aumento della differenziazione da parte della popolazione.

Un punto cruciale resta comunque l'ottimizzazione della raccolta porta a porta per le utenze domestiche, indicata fra le azioni programmatiche del nuovo Contratto di servizio Ama quale obiettivo di una analisi territoriale per l'ottimizzazione del servizio di raccolta in base alla struttura urbana. In effetti, la Figura 30 mostra l'evoluzione della percentuale di raccolta differenziata in relazione alla percentuale di popolazione servita porta a porta, evidenziando una importante correlazione positiva (indice di correlazione: +0,98). Sotto l'aspetto dell'organizzazione della raccolta, il periodo di svolta per la raccolta differenziata si conferma essere quello della chiusura

della discarica di Malagrotta, durante il quale – oltre ad estendere a tutta la città la raccolta separata di cinque frazioni principali, fra cui i rifiuti organici e il vetro monomateriale – l'Amministrazione Capitolina ha progressivamente raggiunto un terzo delle utenze domestiche romane con la raccolta porta a porta.

Figura 30 Popolazione servita per modalità di raccolta e differenziata a Roma

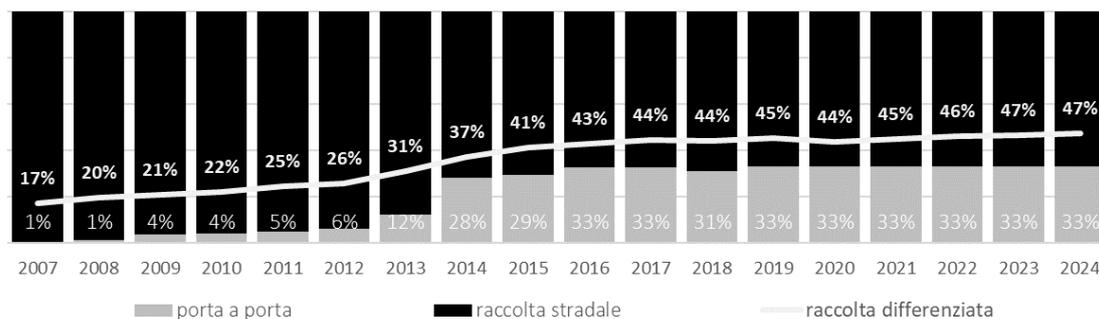
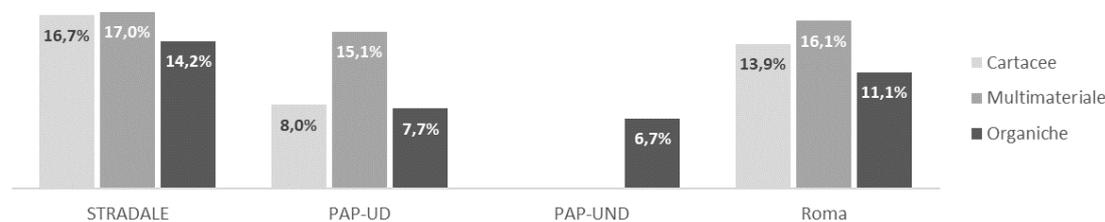


Figura 31 Frazioni estranee nelle principali differenziate a Roma secondo le modalità di raccolta (2023)



Legenda: PAP Porta a Porta; UD UtENZE DOMESTICHE; UND UtENZE NON DOMESTICHE.

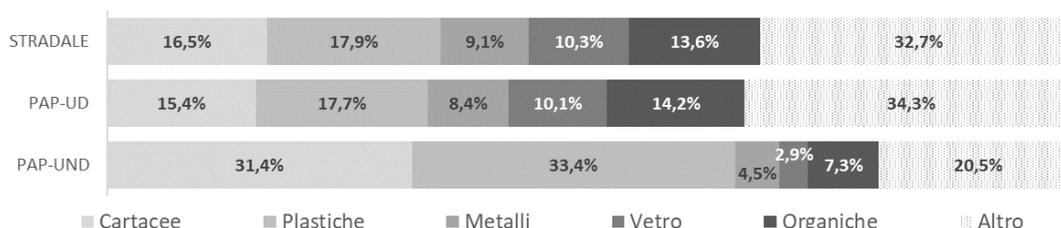
FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

Rispetto alla raccolta stradale, quella porta a porta nella maggior parte dei casi favorisce una migliore qualità della differenziata. La Figura 31 (*Frazioni estranee nelle principali differenziate a Roma secondo le modalità di raccolta 2023*) rappresenta le frazioni estranee riscontrate da Ama nelle raccolte differenziate ad esito di un programma sistematico di analisi merceologiche, operate a campione sulle diverse frazioni distinte per tipologia di raccolta. Il riscontro su Roma nel 2023 evidenzia un vantaggio qualitativo importante del PAP rispetto alla stradale per le frazioni cartacee e per quelle organiche, mentre la frazione estranea nel multimateriale è piuttosto analoga. A parità di quantità separate, una minore frazione estranea comporta un maggiore recupero di materia e un aumento del valore del materiale separato, con un duplice effetto positivo sulla valorizzazione delle differenziate che può contribuire in parte a finanziare i maggiori costi della raccolta PAP e in generale a contenere i costi del servizio a carico dei cittadini.

Altra informazione interessante che Ama ricava dall'analisi merceologica dei flussi di rifiuti per tipologia di raccolta è la presenza di materiali riciclabili nell'indifferenziato, anche se il dato disponibile riguarda la composizione percentuale dei materiali riscontrati in base alla tipologia di raccolta e non l'incidenza della frazione riciclabile sul totale conferito in modo indifferenziato (Figura 32 *Materiali riciclabili rinvenuti nell'indifferenziato a Roma - 2023*). I materiali riciclabili nell'indifferenziato delle utenze non domestiche sono prevalentemente carta e plastica,

presumibilmente imballaggi. Nel circuito domestico, la composizione percentuale delle riciclabili nell'indifferenziato non è particolarmente differenziata fra raccolta stradale e porta a porta; tuttavia, l'incidenza delle frazioni riciclabili secche, marginalmente più alta nell'indifferenziato della raccolta stradale, rischia poi di tradursi in maggiori volumi di mancata differenziata, essendo questa tipologia più esposta a conferimenti imprecisi, oltre che prevalente in quanto estesa ai due terzi dei cittadini. Naturalmente sarebbe molto importante riuscire a convogliare correttamente questi materiali potenzialmente riciclabili nel circuito di raccolta delle differenziate.

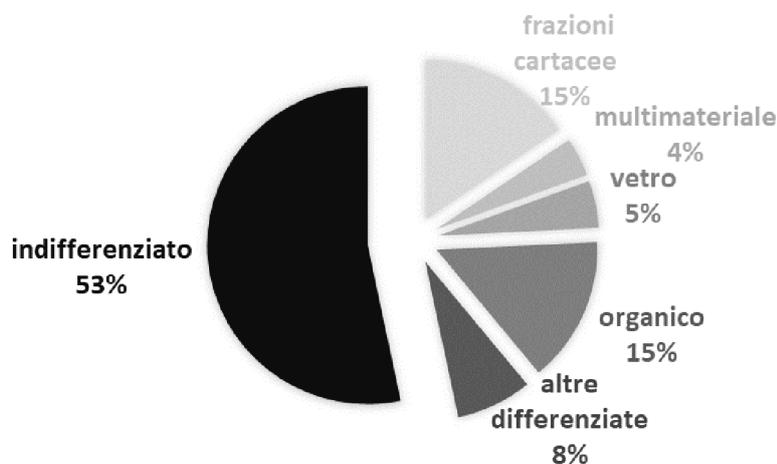
Figura 32 Materiali riciclabili rinvenuti nell'indifferenziato a Roma (2023)



Legenda: PAP Porta a Porta; UD Utenze Domestiche; UND Utenze Non Domestiche.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

Figura 33 Incidenza delle principali frazioni differenziate a Roma (2023)



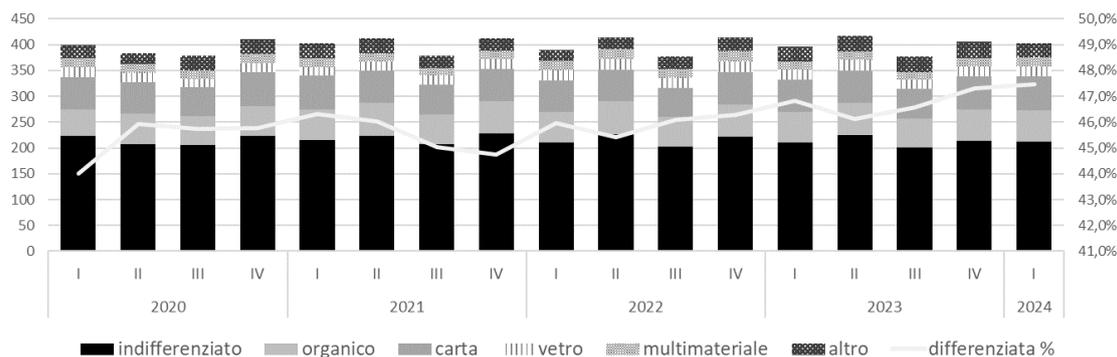
FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

La Figura 33, sull'incidenza delle principali frazioni differenziate a Roma 2023, mostra la composizione della raccolta differenziata nel 2023. Dal punto di vista evolutivo, negli ultimi dieci anni, la crescita più significativa è stata quella della frazione differenziata del vetro che, una volta separato dal cosiddetto multimateriale (in cui residuano plastica e metallo), dal 2015 è raddoppiato in peso. Fra le tendenze della produzione dei rifiuti negli ultimi 10 anni, oltre alla diminuzione del totale complessivo, si conferma l'importanza dell'organico, ma anche delle frazioni cartacee, incrementate nella componente degli imballaggi in cartone di pari passo con la diffusione del commercio on line, accelerato dal 2020 per effetto delle condizioni pandemiche.

La Figura 34 (Raccolta differenziata trimestrale a Roma 2020-2024) evidenzia gli andamenti trimestrali della composizione della raccolta rifiuti a Roma negli ultimi 4 anni, indicando le corrispondenti percentuali di raccolta differenziata. Nel 2020 il picco è stato raggiunto nel II

trimestre, mentre nel 2021 la differenziata è stata massima all'inizio dell'anno per poi scendere progressivamente. Nel 2022 e nel 2023, invece, l'andamento stagionale è stato più regolare, crescente in entrambi i casi con una flessione nel II trimestre, per cui sembra auspicabile che anche nel 2024 si possa contare su una crescita tendenziale a partire dal dato del I trimestre¹²³.

Figura 34 Raccolta differenziata trimestrale a Roma (2020-2024)



FOONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI DA REPORT TRIMESTRALI AMA PREVISTI NEL CONTRATTO DI SERVIZIO.

Tabella 13 Raccolta stradale: contenitori posizionati e volumi svuotati per frazione (2024)

Frazione	Contenitori raccolta stradale			Frequenza di svuotamento vv./sett.	Volumi svuotati/sett. (milioni di litri)	
	n. (1-2024*)	volume min (lt)	volume max (lt)		min	MAX
Carta, cartone	11.900	1.100	2.400	2	26,2	57,1
Multimateriale leggero	11.868	1.100	2.400	2	26,1	57,0
Vetro	9.607	2.000	2.200	0,5	9,6	10,6
Organico	9.481	1.100	2.400	2	20,9	45,5
totale differenziate	42.856	-	-	-	82,8	170,2
indifferenziato	20.390	1.100	2.400	4	89,7	195,7

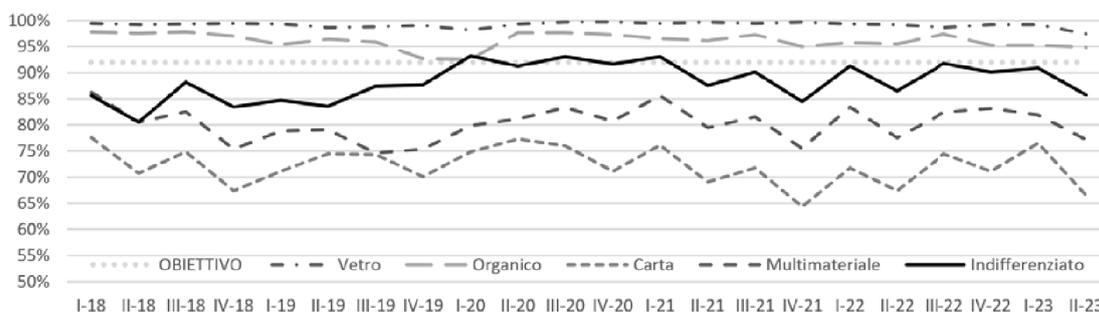
Per quanto riguarda i risultati della raccolta differenziata degli ultimi anni, è utile considerare che la combinazione per frazione della volumetria dei contenitori stradali posizionati e della frequenza di svuotamento (organizzata all'interno di un intervallo minimo-massimo), evidenzia una potenziale prevalenza della volumetria svuotata per l'indifferenziato rispetto al totale di tutte le differenziate, che corrisponde abbastanza fedelmente alle percentuali effettivamente realizzate sul totale della raccolta ove si ipotizzino contenitori differenziati e indifferenziati delle stesse dimensioni.

La prospettiva può cambiare significativamente qualora la progressiva sostituzione dei contenitori sia orientata sistematicamente alla dimensione maggiore, soprattutto per le differenziate e in particolare per quelle più in sofferenza, come la carta e il multimateriale. Per queste frazioni, il monitoraggio contrattuale permanente evidenzia infatti un deficit importante e stabile di fruibilità,

¹²³ Tale tendenza stagionale ricorre tuttavia solo negli ultimi due anni e non sembra pertanto sufficiente a suggerire un parametro di proiezione specifico, per cui la stima basata sui preconsuntivi del I trimestre 2024 e utilizzata in questo contributo è stata operata semplicemente quadruplicando i quantitativi delle singole frazioni.

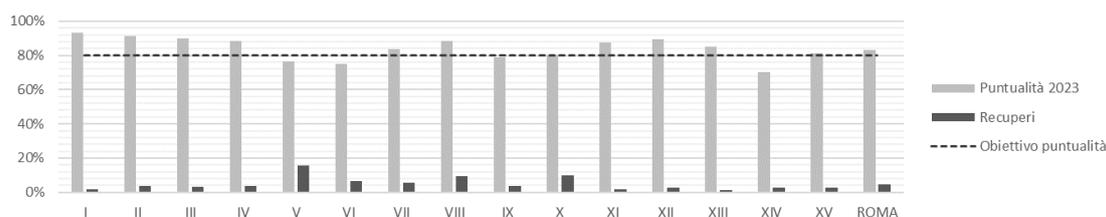
mentre i contenitori stradali del vetro e dell'organico superano regolarmente gli obiettivi (Figura 35 *Andamento trimestrale della fruibilità delle raccolte stradali rispetto all'obiettivo*).

Figura 35 Andamento trimestrale della fruibilità delle raccolte stradali rispetto all'obiettivo



FONTE: ACOS, MONITORAGGIO PERMANENTE DELLA QUALITÀ EROGATA DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA A ROMA.

Figura 36 Puntualità dei servizi di raccolta e trasporto a Roma e per municipio (2023)



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

Tabella 14 Esito a Roma del monitoraggio dell'indicatore sintetico di funzionalità e non sovra-riempimento di cui all'art. 40 del TQRIF Arera (II trimestre 2023)

N. contenitori Roma Capitale			Contenitori funzionanti non sovra-riempiti (TQRIF Arera)	
Posizionati 2023	Ob. da ispezionare II trimestre 2023	Ispezionati II trimestre 2023	Obiettivo Schema III	Esito II trimestre 2023
66.510	8.830	11.078	80%	85%

FONTE: ACOS, MONITORAGGIO PERMANENTE DELLA QUALITÀ EROGATA DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA A ROMA.

Fra gli standard migliorativi della qualità del servizio, adottati da Roma Capitale con DAC 22/2022 rispetto allo *Schema I minimo* di riferimento, rientrano anche la percentuale di servizi di raccolta e trasporto eseguiti puntualmente e quella di contenitori stradali non sovra-riempiti, corrispondenti allo *Schema III – livello qualitativo intermedio*, per i quali il Testo Unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF) di Arera prevede la predisposizione obbligatoria di un Piano di controlli periodici e il rispetto di un obiettivo medio generale (non differenziato per frazioni) dell'80%¹²⁴.

Nel 2023, Ama rendiconta in media su Roma una puntualità dei servizi di raccolta superiore all'obiettivo e pari all'83,4%, evidenziando solo tre municipi in cui l'indicatore di puntualità scosta dall'obiettivo in misura sensibile (XIV, VI e V).

Roma Capitale ha inoltre integrato il monitoraggio contrattuale permanente, svolto da ACoS:

¹²⁴ Gli obiettivi dei due indicatori salgono entrambi al 90% passando allo *Schema IV - livello qualitativo avanzato*.

- _ suddividendo Roma in aree sub-municipali, di cui 42 interessate dalla raccolta stradale e differenziate per rischio di sovra-riempimento in base alla dotazione di contenitori e alla popolazione servita;
- _ garantendo un numero di controlli sufficienti ad intercettare almeno il numero minimo di contenitori previsto;
- _ introducendo un indicatore specifico, definito *conferibilità*, da rilevare per ogni singolo contenitore ispezionato al fine di valutarne contemporaneamente il livello di funzionalità e di riempimento.

L'Acos rileva che nel II trimestre 2023, questa specifica linea di monitoraggio ha dato un esito soddisfacente rispetto all'obiettivo generale Arera, con un 85% di contenitori ispezionati risultati funzionanti e non sovra-riempiti. Scendendo in maggiore dettaglio, l'obiettivo Arera è stato rispettato in termini di risultati medi riferiti sia ai municipi, sia alle aree omogenee aggregate per rischio di sovra-riempimento (alto/medio/basso) dei contenitori stradali; inoltre è stato rispettato in 36 singole zone su 42. Delle zone non conformi, solo una presenta uno scostamento significativo (74%), mentre le altre si avvicinano all'obiettivo (77%-79%).

I risultati di quest'ultimo indicatore Arera, già soddisfacenti, sono suscettibili di migliorare ulteriormente laddove migliori la fruibilità delle frazioni della carta e del multimateriale, che – come si è argomentato sopra – beneficerebbero certamente sia dell'aumento della volumetria dei contenitori, sia di una maggiore regolarità e frequenza dei passaggi di svuotamento¹²⁵.

6.2. Analisi dei flussi di rifiuti organici da raccolta differenziata e dei rifiuti indifferenziati

i. Rifiuti organici da raccolta differenziata

Sulla base delle elaborazioni effettuate sulle banche dati del Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD) riferite all'anno 2022, i rifiuti organici da raccolta differenziata prodotti dal comune di Roma sono stati prevalentemente gestiti in impianti extraregionali. Infatti, su un quantitativo pari a 204 mila tonnellate avviato in impianti di trattamento biologico aerobico e/o anaerobico dal comune, l'82,1% è stato trattato fuori Regione ed il 17,9% in Regione.

Il dettaglio delle informazioni è riportato nelle tabelle 15, 16, 17 e 18. Come si può rilevare, dei quantitativi destinati fuori Regione le quote prevalenti sono state avviate in Friuli-Venezia Giulia (66,9% del totale) e Veneto (32,4%).

Tabella 15 Gestione regionale ed extraregionale dei rifiuti organici del Comune di Roma, anno 2022- Fonte ISPRA

Codice EER	Gestito in regione	Gestito fuori regione	Totale
(tonnellate)			
200108	1.247	139.549	140.796
200201	35.233	1.064	36.297
200302	-	27.030	27.030
Totale gestito	36.480	167.643	204.123

Allegato D alla parte IV del DLgs 152/06
 20 01 08 rifiuti biodegradabili di cucine e mense
 20 02 01 Rifiuti biodegradabili
 20 03 02 Rifiuti dei mercati

¹²⁵ Doc. n. 194 del 24 settembre 2024.

Tabella 16 Ripartizione percentuale della gestione regionale ed extraregionale dei rifiuti organici del Comune di Roma, anno 2022- Fonte ISPRA

Codice EER	Gestito in regione	Gestito fuori regione
200108	0,9%	99,1%
200201	97,1%	2,9%
200302	-	100,0%
Totale gestito	17,9%	82,1%

Tabella 17 Quantitativi di rifiuti organici del comune di Roma gestiti in impianti regionali, anno 2022- Fonte ISPRA

Provincia	Comune	Quantitativo (tonnellate)
LATINA	APRILIA	2.344
ROMA	ANGUILLARA SABAZIA	1.420
	ANZIO	124
	ROMA	31.967
VITERBO	NEPI	623
	SORIANO NEL CIMINO	1
Totale		36.480

Tabella 18 Quantitativi di rifiuti organici del comune di Roma avviati in impianti extraregionali, anno 2022-Fonte ISPRA

Regione	Quantità (tonnellate)	Percentuale (%)
Abruzzo	53	<0,1%
Emilia-Romagna	658	0,4%
Friuli-Venezia Giulia	112.166	66,9%
Lombardia	60	<0,1%
Sardegna	274	0,2%
Sicilia	66	<0,1%
Toscana	20	<0,1%
Veneto	54.345	32,4%
Totale	167.643	100,0%

ii. Rifiuto indifferenziato e rifiuto derivante dal trattamento del rifiuto indifferenziato

I rifiuti indifferenziati prodotti dal comune di Roma sono stati avviati, nella maggior parte dei casi a impianti di tipo meccanico/meccanico biologico che attuano un trattamento intermedio preliminare alle altre forme di gestione. La destinazione finale dei rifiuti urbani pretrattati (quota prevalente) o non pretrattati è stata, nel 2022, l'incenerimento, anche in impianti esteri, o lo smaltimento in discarica.

Analizzare il flusso del rifiuto indifferenziato prodotto da uno specifico comune, sottoposto a vari trattamenti intermedi prima dell'avvio alla forma di gestione finale, risulta problematico, in quanto gli impianti che attuano tali trattamenti ricevono rifiuti da più soggetti e destinano gli stessi a più impianti, anche localizzati in differenti territori.

L'analisi di seguito riportata è, pertanto, prevalentemente incentrata sui quantitativi di rifiuti indifferenziati o da trattamento di rifiuti indifferenziati prodotti dal comune di Roma e avviati fuori Regione.

Per quanto riguarda gli impianti di TMB, i dati ottenuti dalle elaborazioni effettuate portano a rilevare un numero complessivo di impianti nella Regione Lazio pari a 13, di cui 6 localizzati nel comune di Roma e destinati essenzialmente al trattamento dei rifiuti prodotti da tale comune. Da una stima effettuata a partire dal MUD si è rilevato che una quota pari a oltre 140 mila tonnellate di rifiuti prodotti da Roma è stata avviata all'impianto localizzato in provincia di Latina.

Tabella 19 Stima dei quantitativi di RU del comune di Roma trattati in impianti di TMB regionali, anno 2022 -Fonte ISPRA

Provincia	Comune	Rifiuto trattato proveniente dal comune di Roma* (t)
ROMA	ROMA	132.076
ROMA	ROMA	104.834
ROMA	ROMA	161.966
ROMA	ROMA	18.705
ROMA	ROMA	93.907
ROMA	ROMA	119.570
LATINA	APRILIA	147.567
Totale		778.625

*dato elaborato sulla base delle informazioni disponibili nel modulo RT (rifiuto Ricevuto da Terzi) del MUD.

Nella Regione Lazio è stato censito, nel 2022, un solo impianto di incenerimento, localizzato nel comune di San Vittore, in provincia di Frosinone. Tale impianto ha gestito più di 289 mila tonnellate di rifiuti urbani o derivanti dal pretrattamento dei rifiuti urbani, di cui, sulla base delle elaborazioni effettuate sulle banche dati del Modello Unico di Dichiarazione ambientale, si stima che circa 149 mila tonnellate provengano da impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) o da gestori a servizio del comune di Roma. Il quantitativo incenerito è rappresentato dal codice EER 191210 (rifiuti combustibili) dell'elenco europeo dei rifiuti di cui alla decisione 2000/532/CE.

Si stima che un quantitativo superiore a 101 mila tonnellate, derivante dagli impianti di trattamento intermedio (TMB) localizzati nel comune di Roma o in altre province della Regione ma che hanno comunque trattato rifiuti di tale comune, e un ammontare pari a oltre 19 mila tonnellate di rifiuto urbano indifferenziato (EER 200301) sono stati, invece, avviati ad impianti di incenerimento localizzati al di fuori del territorio regionale. Una tabella di riepilogo delle elaborazioni effettuate sulle destinazioni dei rifiuti urbani pretrattati e non pretrattati inceneriti è di seguito riportata.

Tabella 20 Stima dei quantitativi di RU del comune di Roma trattati in impianti di incenerimento extraregionali, anno 2022

Regine e codice EER	Quantità (t)
EMILIA ROMAGNA	19.410
190501	3.815
190503	27
191210	11.105
191212	4.463
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.085
191210	1.772
191212	313
LOMBARDIA	78.802
190501	4.988
191210	57.219
191212	4.297
200301	12.297
MOLISE	5.853
191210	5.853
PIEMONTE	7.117
200301	7.117
TOSCANA	7.364
191210	7.364
Totale	120.630

Fonte: elaborazioni Ispra

I rifiuti provenienti dalla Regione Lazio e smaltiti in discariche extraregionali, essenzialmente prodotti dal comune di Roma, sono quantificati in circa 82 mila tonnellate nel 2022, mentre il quantitativo dei rifiuti urbani pretrattati esportati fuori dal territorio nazionale ed avviati a impianti di incenerimento esteri (tabella 21) ammonta a quasi 38.000 tonnellate, per l'85% destinate nei Paesi Bassi e per il restante 15% in Germania.

Tabella 21 Stima dei quantitativi di RU del comune di Roma trattati in impianti di incenerimento con recupero di energia esteri, anno 2022- Fonte ISPRA

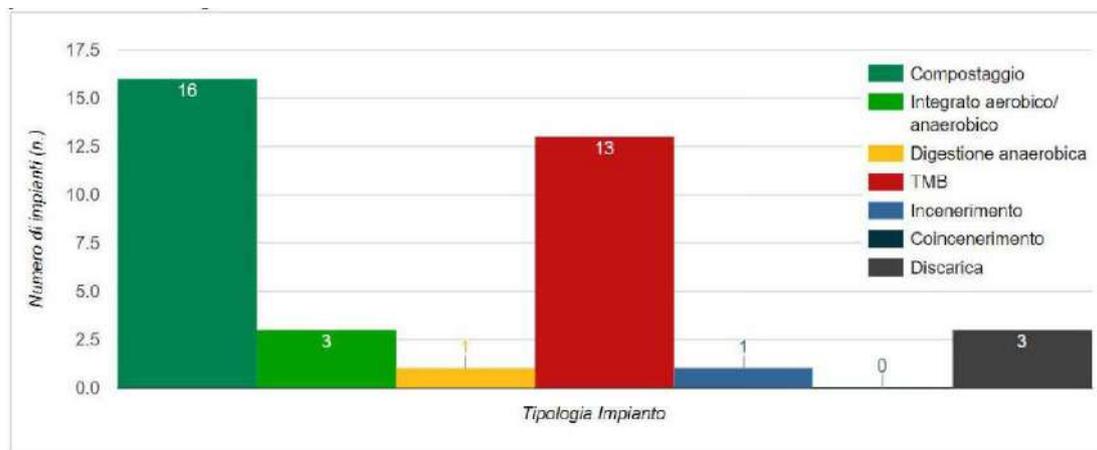
Nazione	Quantità (tonnellate)	Percentuale (%)
Germania	5.592	15%
Paesi Bassi	31.976	85%
Totale	37.568	100%

6.3. Dotazione impiantistica di trattamento dei rifiuti attualmente a servizio della Capitale

Dai dati richiesti dalla Commissione d'inchiesta ad ISPRA, acquisiti con il documento n. 177 in data 7 agosto 2024 emerge un'analisi dei flussi di rifiuti organici da raccolta differenziata e dei rifiuti indifferenziati del comune di Roma gestiti in impianti della Regione o in impianti extraregionali, come di seguito.

In merito alla gestione della frazione organica e del rifiuto indifferenziato si illustra la consistenza numerica delle varie tipologie di impianti presenti nella Regione Lazio (Figura 37).

Figura 37 Numero di impianti di gestione della frazione organica e del RU indifferenziato presenti nella Regione Lazio, anno 2022



Fonte ISPRA

Complessivamente sono presenti 20 impianti di gestione della frazione organica di cui 16 di compostaggio aerobico, 3 di trattamento integrato aerobico anaerobico e 1 di digestione anaerobica. Di tali impianti, 8 (tutti di compostaggio) sono collocati nel territorio del comune di Roma. Per la gestione del rifiuto indifferenziato sono presenti 13 impianti di trattamento meccanico/meccanico biologico, di cui 6 localizzati nel comune di Roma. 1 impianto di incenerimento, in provincia di Frosinone, e 3 discariche di cui 2 in provincia di Viterbo e 1 in provincia di Roma.

La dotazione impiantistica in funzione della chiusura del ciclo dei rifiuti, la Commissione d'inchiesta, in data 23 settembre 2024, ha acquisito il documento n. 194, trasmesso dal Presidente dell'Agazia per il Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale, AcoS, dott. Santo Emanuele Mugnari.

In tale documentazione emerge che: dal punto di vista dell'impiantistica di chiusura del ciclo dei rifiuti, il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, PGR-RC¹²⁶, considera che le strutture regionali, gli impianti disponibili per la chiusura del ciclo a Roma sono stati a lungo insufficienti e inadeguati, creando difficoltà che ancora riverberano negativamente sulla gestione del servizio in città e che i cittadini pagano in termini di degrado e di maggiori costi economici ed ambientali. La nuova impiantistica a servizio della Capitale, in gran parte in fase di realizzazione, prevede:

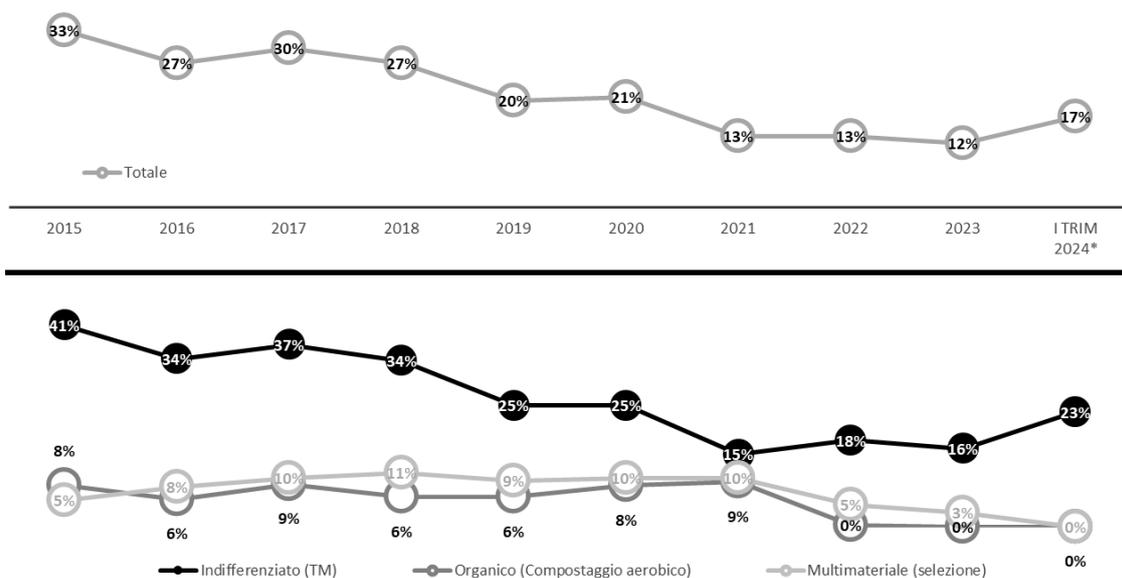
- 2 impianti Ama di selezione e valorizzazione delle frazioni secche (carta/cartone, plastica, lattine) da 100 mila tonnellate/anno l'uno, a Rocca Cencia e a Ponte Malnome;
- la sostituzione dei precedenti progetti per 2 impianti Ama di compostaggio aerobico (del 2018), con altrettanti biodigestori (da 100 mila tonnellate/anno l'uno), a Casal Selce e a Cesano, che a prescindere dall'ubicazione che deve tenere conto della peculiarità in cui andrebbero ad insistere, rappresentano allo stato attuale la migliore opzione tecnologica per il trattamento della frazione organica da rifiuti solidi urbani (FORSU);
- la realizzazione di un termovalorizzatore da 600 mila tonnellate/anno per l'indifferenziato.

A questi impianti, si aggiunge l'ampliamento della logistica Ama di supporto alla differenziata (Centri di raccolta, etc.).”

¹²⁶ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_GESTIONE_RIFIUTI_RC_04AGO22.pdf

Il quadro attuale di partenza da cui muove il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC), evidenzia una situazione dell'autonomia di trattamento Ama in declino: in mancanza di nuovi investimenti, l'obsolescenza e i danneggiamenti degli impianti esistenti hanno determinato negli ultimi anni una diminuzione di oltre il 20% della capacità di trattamento rispetto al 2015, con una lieve ripresa solo nel primo trimestre del 2024, imputabile a soluzioni provvisorie messe in campo nelle more della realizzazione della più ampia impiantistica di supporto prevista dal PGR-RC (Figura 38).

Figura 38 Recente andamento della capacità di trattamento Ama (2015-2024)



Fonte: elaborazione ACOS su dati AMA.

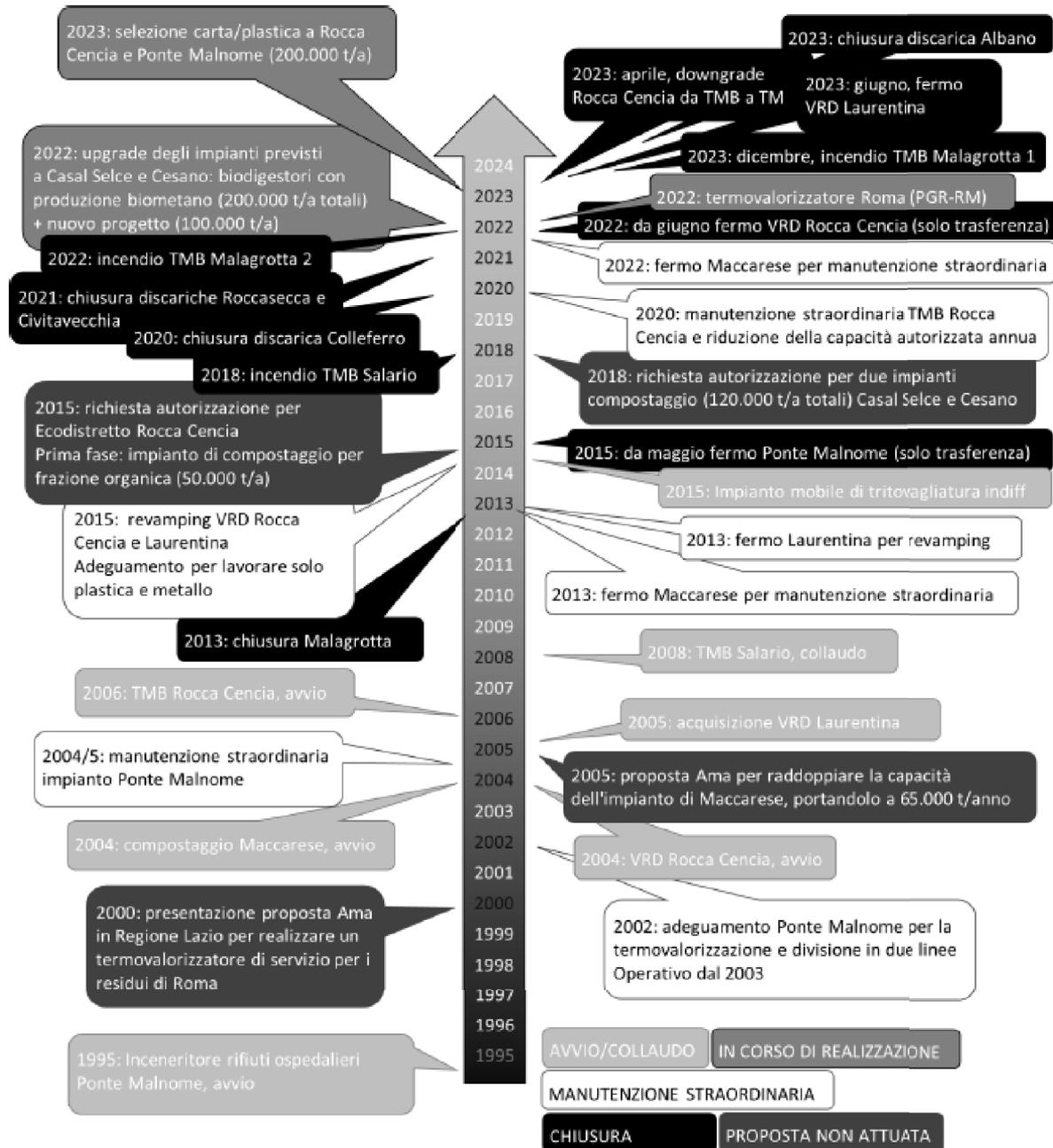
Osservando i dati in grafico, che rappresentano l'andamento della capacità di trattamento Ama dall'anno 2015 all'anno 2023, prendiamo atto che il trattamento dei rifiuti indifferenziati (TM) nel menzionato arco temporale è passato dal 41% al 16%, pertanto con un decremento percentuale di 25 punti percentuali.

Una contrazione della capacità di trattamento di Ama importante riguarda anche la capacità di trattamento della frazione organica in impianti di compostaggio aerobico. Questa passa dal 8% dell'anno 2015 allo 0% dell'anno 2022, per poi rimanere invariata fino al primo trimestre 2024, dato ultimo in possesso della Commissione. Tale valore, in termine assoluto, a confronto con l'andamento dei rifiuti indifferenziati risulta minore ma comunque rilevante nell'ottica della gestione dei rifiuti urbani.

Non diversa è la capacità di Ama di effettuare la selezione del multimateriale, che passa dal 5% nell'anno 2015 al 0% nell'anno 2023, rimanendo tale anche al primo trimestre 2024.

Evidenziato come l'impiantistica sia del tutto inadeguata a chiudere il ciclo dei rifiuti, può essere di interesse, anche al fine di comprendere meglio la situazione di oggi, riportare l'evoluzione dell'impiantistica del ciclo dei rifiuti a Roma tra il 1995 e il 2024.

Figura 39 Impiantistica di trattamento/recupero/smaltimento a servizio dei rifiuti di Roma



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU PIANI FINANZIARI E BILANCI AMA, VARI ANNI.

La Figura 39 sull'andamento della capacità di trattamento Ama (2015-2024), descrive gli investimenti e gli interventi previsti sull'impiantistica di chiusura del ciclo dei rifiuti a servizio di Roma nel corso degli ultimi 30 anni da parte dell'Amministrazione Capitolina, in coerenza rispetto ai Piani Regionali adottati e, solo di recente, al PGR-RC del Commissario Straordinario per il Giubileo della Chiesa Cattolica; sono descritti inoltre i provvedimenti e gli accadimenti – fisiologici, fortuiti o dolosi – che hanno portato alla chiusura di una parte rilevante dell'impiantistica (di proprietà di terzi) per il trattamento e la destinazione soprattutto dei rifiuti indifferenziati.

Dopo il 2008, anno del collaudo dell'impianto di trattamento meccanico-biologico, TMB, di via Salaria, per più di un decennio gli interventi portati a conclusione sono stati limitati a manutenzioni straordinarie e chiusure; a parte alcune proposte non andate a buon fine, l'unica disponibilità di trattamento temporaneo installata è stata quella del tritovagliatore mobile Ama (2015).

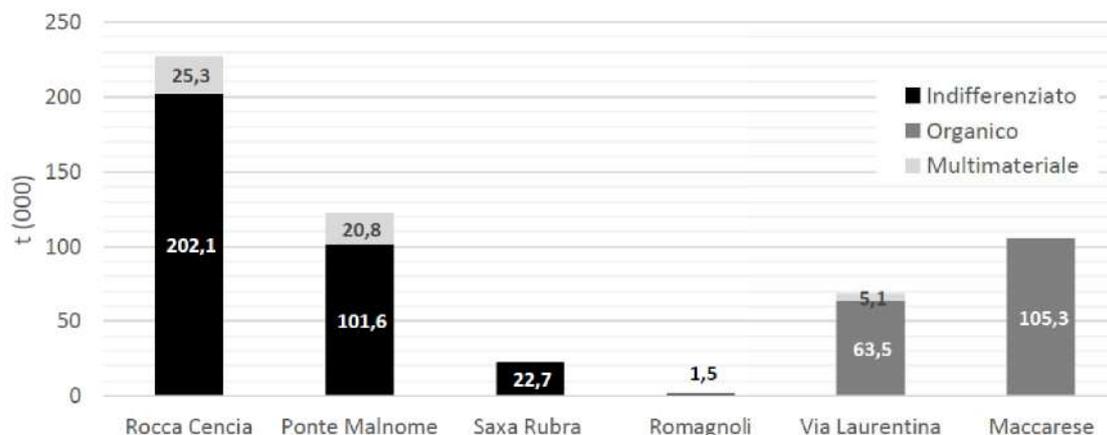
Un'insufficiente disponibilità impiantistica implica da un lato un utilizzo molto intenso degli impianti di proprietà, con ricadute negative sulla qualità dei processi di trattamento; dall'altro lato pone vincoli alla realizzazione delle manutenzioni straordinarie, non sempre programmate secondo un piano efficiente, ma attuate secondo una logica "emergenziale". Impone inoltre la necessità di trovare sbocchi esterni (a volte non disponibili nell'ambito regionale e a rischio di razionamenti anche improvvisi per manutenzioni straordinarie e chiusure) e quindi di inviare parte dei rifiuti romani fuori Regione, per distanze anche importanti, con un sovraccarico dei costi economici ed ambientali del servizio.

Anche il polo impiantistico di Malagrotta, dedicato al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, ha visto prima la chiusura della discarica (2013) e poi, rispettivamente nel 2022 e nel 2023, l'incendio dei due TMB che servivano Roma.

Dopo la chiusura della discarica di Malagrotta, a servizio di Roma, ma di proprietà di terzi, anche l'impiantistica Ama è andata incontro a chiusure temporanee o definitive. Nel 2015 è stata infatti interrotta l'attività di termovalorizzazione dei rifiuti sanitari presso l'impianto di Ponte Malnome (rimasto attivo solo come area di trasferimento); in seguito, alla fine del 2018, la Capitale ha perso metà della propria capacità di trattamento dell'indifferenziato a causa dell'incendio dell'impianto TMB di via Salaria, mentre nell'agosto 2020 la Regione Lazio ha revisionato l'AIA del TMB di Rocca Cencia, disponendo la riduzione di un terzo della capacità di trattamento autorizzata (da 750 a 500 tonnellate/giorno) e del 40% dei volumi destinati alla trasferimento (da 1.000 a 600 tonnellate/giorno). Dal 2022, gli impianti Ama di Maccarese (compostaggio) e di Rocca Cencia (selezione e valorizzazione del multimateriale, VRD) sono stati utilizzati solo come siti di trasferimento. Nel 2023 è stato inoltre disposto il fermo dell'impianto VRD di via Laurentina e il *downgrade* da TMB a TM (solo trattamento meccanico) dell'impianto di Rocca Cencia.

Nel frattempo, le aree Ama in cui le attività di trattamento sono state sospese o interrotte sono utilizzate con funzione di trasferimento. La figura 40 indica le quantità delle diverse frazioni transitate in trasferimento nelle diverse aree nel 2023.

Figura 40 Quantità gestite nelle aree di trasferimento e trasbordo Ama per frazione (2023)



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

Nell'anno 2023 il trasbordo e la trasferimento della frazione indifferenziata avvengono prevalentemente nel sito di Rocca Cencia, per un quantitativo pari a 202,1 mila tonnellate, rispetto a Ponte Malnome e a Saxa Rubra che gestiscono quantitativi molto inferiori, rispettivamente 101,6 mila tonnellate e 22,7 mila tonnellate. Mentre per frazione organica è gestita nelle aree di trasferimento e trasbordo Ama si verificano presso nell'area di Maccarese per un quantitativo pari a 105,3 mila tonnellate e in via Laurentina per un peso di 63,5 mila tonnellate.

A fronte di tale attività di trasferimento, la realizzazione della nuova impiantistica di servizio, a chiusura del ciclo dei rifiuti, dovrebbe garantire, nel medio periodo, nuova capacità di gestione delle differenziate. In particolare si prevede una potenzialità di trattamento della FORSU per 200 mila tonnellate/anno e di selezione e valorizzazione delle differenziate secche per 200 mila tonnellate/anno, oltre alla potenzialità di termovalorizzazione per 600 mila tonnellate/anno di indifferenziati e scarti delle differenziate¹²⁷.

6.4. Destinazione dei rifiuti e dei residui di trattamento

Come si è visto nella Figura 38, *Recente andamento della capacità di trattamento Ama*, nell'anno 2023 Ama ha gestito in proprio il 12% dei rifiuti da trattare, che corrisponde al trattamento meccanico del 16% dell'indifferenziato e alla separazione del 3% del multimateriale raccolto, mentre tutte le altre quantità (inclusa la totalità della FORSU) sono state gestite in trasferimento prima di essere destinate ad impianti di terzi. Secondo il preconsuntivo del I trimestre 2024, la gestione in proprio di Ama è salita al 17% grazie al solo trattamento meccanico del 23% dell'indifferenziato.

Di seguito, la Figura 41 (*Prima destinazione dei rifiuti indifferenziati a Roma 2023*), descrive il percorso dei rifiuti indifferenziati di Roma nell'anno 2023, distinti fra un 46% inviato direttamente a trattamento in impianti di terzi nella Regione Lazio, un 16% trattato da Ama e un 38% gestito da Ama in trasferimento. Questa componente viene quindi inviata principalmente a trattamento presso impianti di terzi nel Lazio, mentre poco meno di un quarto viene spedito fuori Regione in Italia e

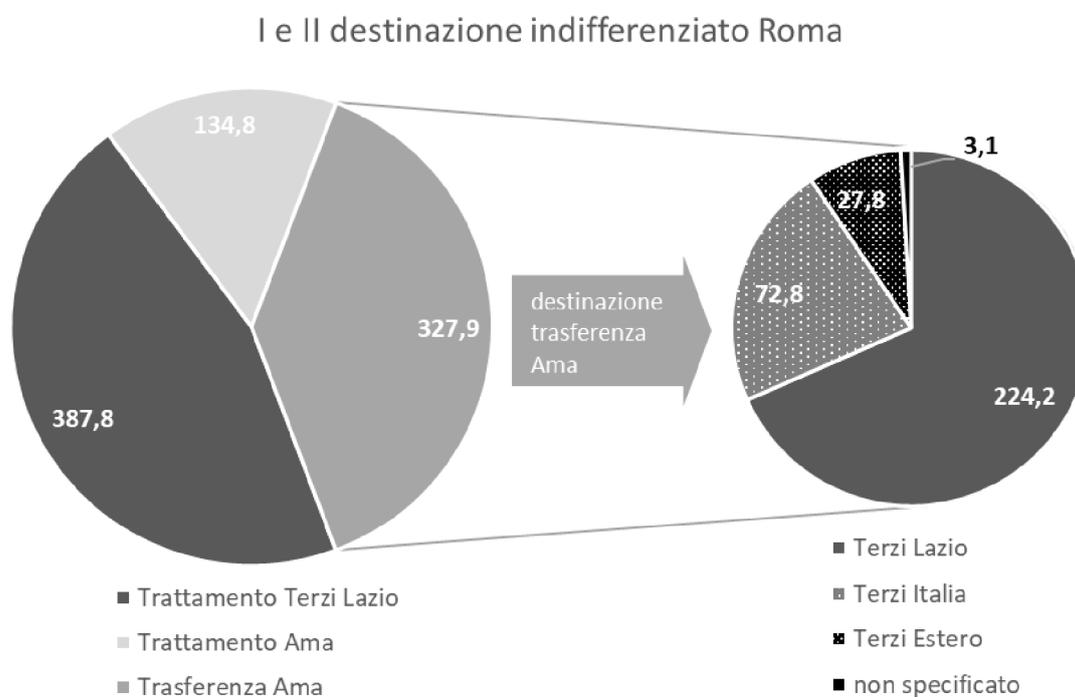
¹²⁷ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024.

una parte residuale all'estero. Complessivamente, ne risulta un 72% trattato nel Lazio, un 9% in Italia e un 3% all'estero, che affiancano il 16% del trattamento meccanico operato direttamente da Ama.

Mentre il destino finale delle quantità inviate a trattamento in impianti terzi non rientra fra le responsabilità di Ama, il 16% trattato deve essere successivamente inviato a ulteriore trattamento o smaltimento.

I due grafici a torta che seguono, della Figura 41 mostrano le prime destinazioni di tutte le frazioni raccolte a Roma e la destinazione finale degli indifferenziati trattati da Ama rispettivamente nel 2023 e nel I trimestre 2024.

Figura 41 Prima destinazione dei rifiuti indifferenziati a Roma (2023)



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

La prima destinazioni per le diverse frazioni raccolte quali organico, multimateriale, vetro, carta e cartone, indifferenziato e FOS nonché i residui di lavorazione del TMB/TM Ama quali scarti da trattamento e CSS da trattamento, presentano valori percentuali sul totale trattamento molto differenti tra loro. In particolare, ponendo tali frazioni e residui in ordine crescente, espressi come percentuale sul totale del trattamento, abbiamo: il 43 % nella Regione Lazio, il 22% nella Provincia di Roma, il 21% Fuori Regione, il 12% presso AMA e all'estero il 3%.

Da tale grafico emerge chiaramente quanto già evidenziato, ovvero che la maggiore quantità di rifiuti prodotti sono indifferenziati, e che la percentuale maggiore di tali rifiuti è trattato nella Regione Lazio (43%) e Fuori Regione (21%) disattendendo così l'attuazione del principio della prossimità territoriale, secondo il quale lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi¹²⁸.

¹²⁸ D.Lgs 152/06, art. 182-bis (Principi di autosufficienza e prossimità).

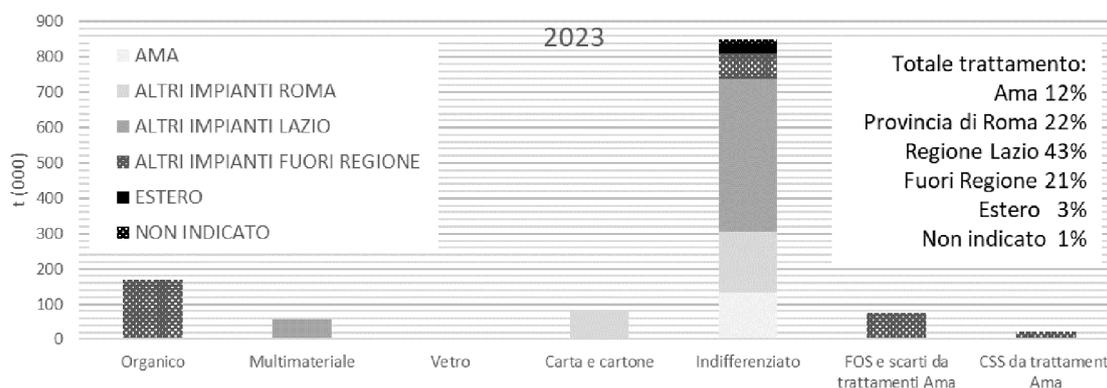
Da quanto precede si manifesta l'esigenza che il territorio di Roma Capitale sia dotato di impiantistica necessaria alla chiusura del ciclo.

Dal confronto dei dati visualizzabili nei due grafici in istogramma riferiti all'anno 2023 e al primo trimestre dell'anno 2024 emerge inoltre che la quota di rifiuti prodotti da Roma e destinati alla Provincia di Roma passa dal 22% al 10% con un decremento di dodici unità percentuali.

Al contempo, la destinazione dei rifiuti e residui prodotti a Roma e spediti fuori Regione passa dal 21% al 25%, con un delta pari a quattro punti percentuali. Mentre i rifiuti spediti nella Regione Lazio passano dal 43% al 45% con una variazione percentuale di due punti.

Quindi stando al trend del primo trimestre 2024, ovvero di aumento della percentuale di rifiuti inviati fuori l'ambito territoriale ottimale (ATO), si immagina che per tutto l'anno 2024 sarà disattesa l'attuazione del principio della prossimità territoriale con percentuali maggiori rispetto all'anno precedente.

Figura 42 Prima destinazione dei rifiuti prodotti a Roma e destinazione dei residui di lavorazione del TMB/TM Ama (2023 e preconsuntivi I trimestre 2024)

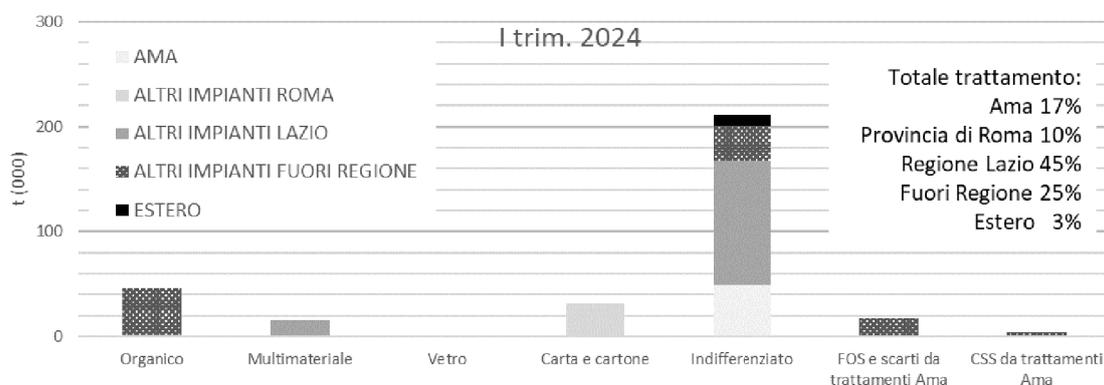


1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti ((derivanti dal)) loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

2. Sulla base di una motivata richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può essere limitato l'ingresso nel territorio nazionale di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia accertato che l'ingresso di tali rifiuti avrebbe come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i piani di gestione dei rifiuti. Può essere altresì limitato, con le modalità di cui al periodo precedente, l'invio di rifiuti negli altri Stati membri per motivi ambientali, come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006.

3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono notificati alla Commissione europea.



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA

Tabella 22 Destinazione della gestione dei rifiuti di Roma (2023 e preconsuntivi I trimestre 2024)

Frazione	Destinazione	2023			I trim. 2024		
		Luogo	quantità	distanza	Luogo	quantità	distanza
			t (000)	km		t (000)	km
Organico	Trattamento	Pordenone	113,6	625,0	Pordenone	28,7	625,0
		Padova	52,1	490,0	Padova	13,4	490,0
		Viterbo	4,0	105,0	Viterbo	2,2	105,0
Multimateriale	Valorizzazione	Latina	27,4	85,0	Latina	7,7	85,0
		Latina	160,2	70,0	Latina	40,7	70,0
		Latina Castelforte	22,0	170,0	Latina Castelforte		170,0
Indifferenziato	Trattamento	Frosinone Colfelice	13,1	120,0	Frosinone Colfelice	8,2	120,0
		Viterbo	83,1	105,0	Viterbo	22,8	105,0
		Bergamo/Brianza	14,0	600,0	Bergamo/Brianza	8,8	600,0
		Chieti	58,0	200,0	Chieti	17,0	200,0
		L'Aquila	0,2	110,0	Bologna	5,5	410,0
		Estero (nd) *	2,9	1.000,0	Trieste	2,2	680,0
		Amsterdam	27,8	1.650,0	Amsterdam	10,9	1.650,0
FOS e scarti da TMB e tritovaglio	Termovalorizzazione o Discarica	Bologna	75,7	410,0	Bologna	17,6	410,0
CDR da TMB		Termovalorizzazione	Bologna	21,0	410,0	Bologna	4,1
Fuori provincia di Roma (quantità e distanza media ponderata)			674,9	277,2		189,8	278,9

(* Ai fini della media, per la destinazione 'estero' non specificata si è usata una distanza ipotetica di 1000 km.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

Tenendo conto della localizzazione degli impianti di destinazione delle diverse quantità di rifiuti raccolti a Roma, la Tabella 22, (*Destinazione della gestione dei rifiuti di Roma, anno 2023 e preconsuntivi I trimestre 2024*), opera una stima della media ponderata della distanza di trasporto dei flussi di rifiuti romani nel 2023 e nel I trimestre 2024. Tale grandezza rimane sostanzialmente inalterata e pari a poco meno di 280 km nel biennio considerato.

In merito alla destinazione dei rifiuti prodotti da Roma Capitale, ulteriori e interessanti livelli di dettaglio vengono forniti nell'audizione effettuata il 9 gennaio 2024 dal *Dott. Marco Rizzuto dirigente responsabile unità supporto ai processi autorizzatori – del Dipartimento Pressioni sull'Ambiente di ARPA Lazio*.

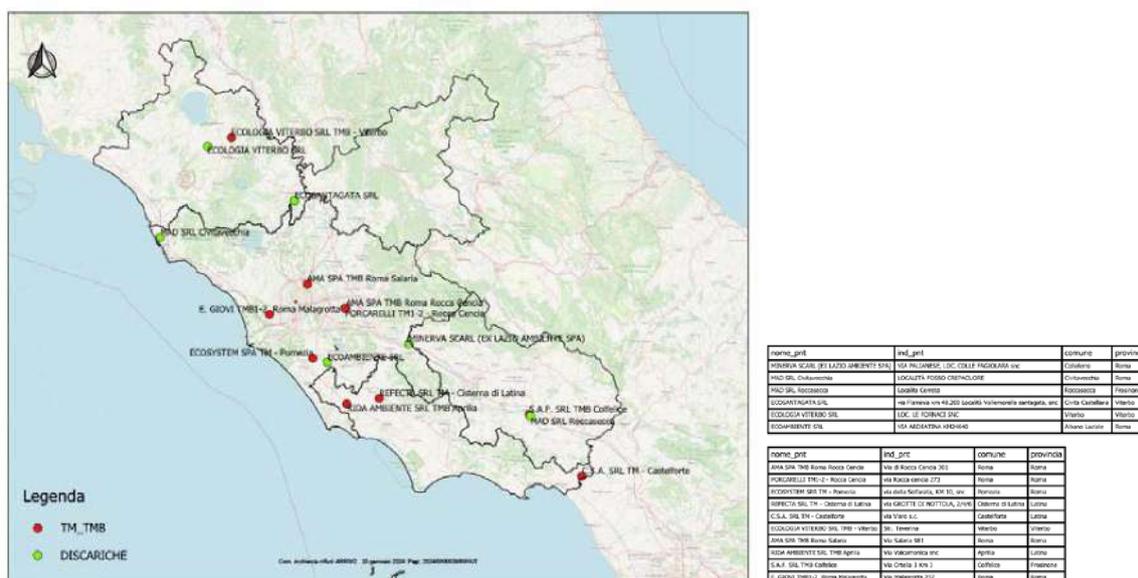
L'audit fornisce una disamina dei dati sul trattamento e destino dei rifiuti relativi all'anno 2022, dando conto alla Commissione della movimentazione dei rifiuti urbani, in particolar modo quelli prodotti presso il comune di Roma, all'interno della Regione Lazio. Inoltre, riferisce che i dati relativi all'anno 2023 in possesso dell'Agenzia, confermano gli andamenti dell'anno 2022, per cui le considerazioni che ne derivano, di seguito illustrate, si possono ritenere attuali.

I dati presentati sono stati desunti dall'applicativo Orso (Osservatorio Rifiuti Sovraregionale), che rappresenta il sistema unico con cui vengono raccolti ed elaborati i dati relativi alla gestione dei

rifiuti urbani, nonché dal Modello Unico di Dichiarazione Ambientale, MUD 2022, presentato dagli operatori.

Presso la Regione Lazio è presente una rete di impianti funzionali al trattamento del rifiuto urbano indifferenziato (Figura 43), ovvero il residuo rispetto alla quota parte di rifiuto urbano che invece è avviato alla raccolta differenziata. La gestione di questo rifiuto prevede la necessità di un suo trattamento, principalmente per separare la componente costituita dai materiali secchi, che possono essere valorizzati energeticamente, dalla restante parte da sottoporre a stabilizzazione nelle sue componenti organiche maggiormente degradabili, per la igienizzazione del prodotto e il successivo smaltimento a discarica in condizioni di sicurezza.

Figura 43: Dislocazione nella Regione Lazio di impianti TM -TMB e discariche -Fonte ARPA Lazio.



Questa rete di impianti ha però subito nel tempo una serie di vicissitudini che ne hanno fortemente limitato la capacità di trattamento.

Osservando la situazione nel 2018, possiamo notare che allora l'impiantistica regionale interessata dal trattamento del rifiuto urbano indifferenziato era costituita dai seguenti 7 impianti di trattamento meccanico biologico, i cosiddetti TMB:

1. Ama Rocca Cencia;
2. Ama Salaria;
3. Malagrotta 1;
4. Malagrotta 2;
5. Ecologia Viterbo, località Casale Bussi, comune di Viterbo;
6. Rida Ambiente, comune di Aprilia (LT);
7. Saf, comune di Colfate (FR).

Questi impianti eseguono un trattamento meccanico con cui il rifiuto viene vagliato per separare le frazioni merceologiche da destinare a valorizzazione energetica da quelle destinate a trattamento biologico, questo ultimo volto a conseguire la stabilizzazione delle componenti organiche maggiormente degradabili e la igienizzazione del prodotto.

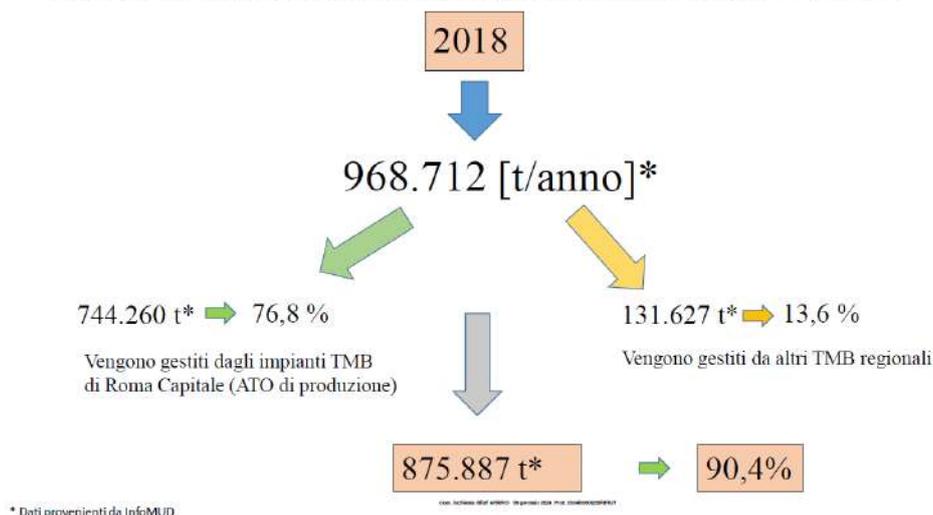
Analizzando il dato di produzione riferito al Comune di Roma, si ricava che nell'anno 2018 erano state prodotte circa 968.712 tonnellate di rifiuto urbano indifferenziato.

La capacità di trattamento dell'impiantistica allora operante garantiva che circa 744.260 tonnellate di rifiuto prodotto, pari al 76,8%, potesse essere trattato dentro l'ATO di produzione, ovvero presso i 4 impianti TMB di Roma.

Un ulteriore 13,6%, pari a circa 131.626 tonnellate, veniva comunque trattato a supporto dagli altri TMB regionali facendo sì che nel complesso fosse trattato all'interno della Regione Lazio il 90,4% del rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma.

Figura 44 Rifiuti urbani indifferenziati prodotti da Roma capitale nell'anno 2018

Rifiuti urbani indifferenziati prodotti da Roma capitale



Pertanto, già nel 2018, la rete di impianti TMB del Comune di Roma non garantiva il rispetto dei Principi di autosufficienza e prossimità stabiliti dall'*art. 182-bis* del D.Lgs. n. 152/06, in termini di trattamento dei rifiuti urbani non differenziati in ambiti territoriali ottimali, coprendo il 76,8% del fabbisogno di trattamento. Anche a voler superare la logica del trattamento da effettuare presso gli ATO di produzione, lo stesso contributo fornito dagli altri impianti TMB regionali aveva permesso di trattare in ambito regionale non più del 90,4% del rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma.

Rispetto a questo quadro, successivamente sono intervenute delle vicissitudini che hanno ridotto la capacità operativa degli impianti TMB, in particolare, come è noto, nel 2018 è avvenuto l'incendio dell'impianto Ama Salario, che non è più rientrato in funzione; l'impianto di Ama Rocca Cencia ha ridotto la sua operatività; ultimamente vi sono stati due incendi presso il sito di Malagrotta, quello di luglio 2023 che ha limitato il funzionamento dell'impianto Malagrotta 2, e il recente incendio dell'impianto gemello Malagrotta 1.

Ulteriori problematiche hanno interessato l'impianto SAF di Colfelice, costretto a frequenti manutenzioni che ne hanno limitato la capacità di funzionamento. Tutto questo ha fatto sì che nel tempo la rete degli impianti TMB, ai fini del trattamento del rifiuto urbano indifferenziato, sia stata integrata con alcuni impianti, già esistenti, di trattamento esclusivamente meccanico, chiamati TM, che hanno a loro volta esteso le loro attività anche alla gestione del rifiuto urbano prodotto presso il Comune di Roma.

In particolare, gli impianti operanti presso la Regione Lazio, nell'anno 2022 sono stati i seguenti:
Sul territorio di Roma Capitale gli impianti disponibili sono:

1. Ama Rocca Cencia (TMB);
2. AMA Salaria (TMB);
3. Malagrotta 1 (TMB);
4. Malagrotta 2 (TMB);
5. *Porcarelli ex Colari (TM)*;
6. *Porcarelli (TM)*.

A questi si aggiungono gli impianti presenti sul territorio della Regione Lazio fuori al Comune di Roma:

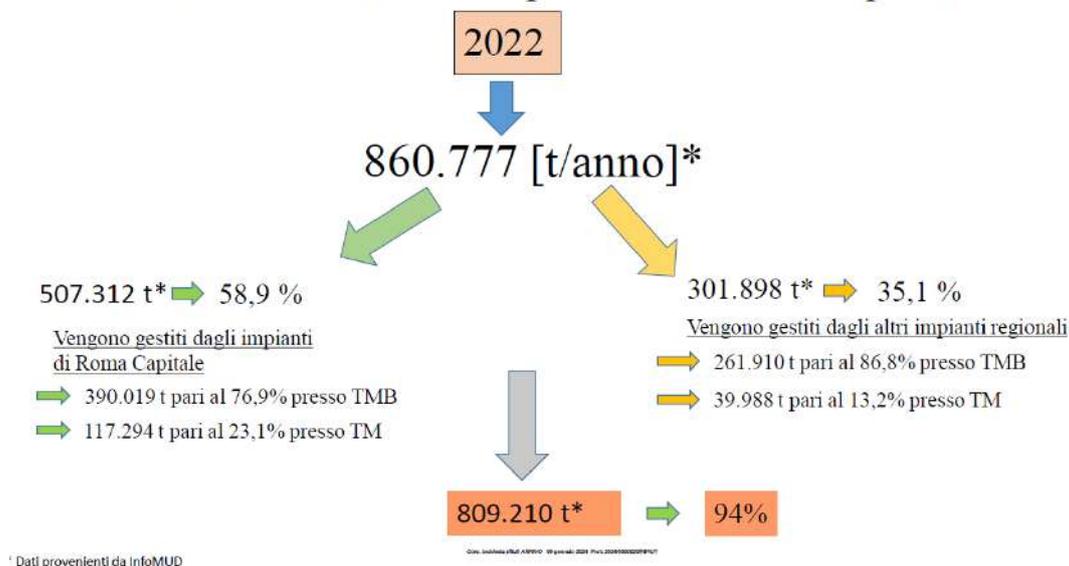
7. Ecologia Viterbo, località Casale Bussi, comune di Viterbo (TMB);
8. Rida Ambiente, comune di Aprilia (LT) (TMB);
9. Saf, comune di Colfelice (FR) (TMB);
10. Ecosystem, comune di Pomezia (RM) (TM);
11. Csa, comune di Castelforte (LT) (TM);
12. Refecta, comune di Cisterna di Latina (LT) (TM).

Il quadro emergente attesta che delle 860.777 tonnellate di rifiuto prodotte nel 2022 presso il Comune di Roma, rifiuto che si ricorda costituisce il residuo rispetto alla quota parte di rifiuto urbano avviata alla raccolta differenziata, il 58,9% è stato trattato all'interno dell'ATO presso gli impianti del Comune di Roma, per un totale di 507.312 tonnellate.

Un ulteriore 35,1 %, pari a circa 301.898 tonnellate, è stato comunque trattato a supporto dagli altri impianti regionali facendo sì che nel complesso fosse trattato all'interno della Regione Lazio il 94% del rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma.

Figura 45 Rifiuti urbani indifferenziati prodotti da Roma Capitale nell'anno 2022

Rifiuti urbani indifferenziati prodotti da Roma capitale



Questi dati ci dicono che la rete di impianti TMB/TM del Comune di Roma anche nell'anno 2022 non ha garantito il rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, in termini di trattamento dei rifiuti urbani non differenziati in ambiti territoriali ottimali, coprendo solo il 58,9% del fabbisogno di trattamento, dato peraltro in diminuzione rispetto al 76,8% relativo al 2018. Anche considerando il contributo degli altri impianti TMB/TM regionali, la capacità di trattamento ha riguardato nel complesso il 94% del totale.

Dunque, nel raffrontare la situazione dell'anno 2018 e quella dell'anno 2022, i dati dicono ci che la capacità di autosufficienza dell'impiantistica del comune di Roma è ulteriormente diminuita. Il contributo al trattamento dei rifiuti dell'ATO di Roma dato dagli altri impianti regionali è più che raddoppiato e ha garantito che quasi la totalità del rifiuto di Roma fosse mantenuto all'interno dei confini regionali, ma non per il cento per cento. Alla luce delle recenti vicende che hanno coinvolto l'impiantistica romana questo deficit è aumentato.

Secondo i dati parziali trasmessi da ARPA Lazio¹²⁹ (parziali perché per l'anno 2023 il MUD non ancora disponibile) questo andamento risulta essersi confermato anche nel 2023. Circa le previsioni per il 2024, da un lato l'eventuale non funzionamento dell'impianto Malagrotta 1 in conseguenza del recente incendio accentuerebbe il deficit di capacità di trattamento della rete di impianti del Comune di Roma, dall'altro occorre considerare che risulta nelle fasi finali di collaudo, in vista dell'entrata in regolare esercizio, l'impianto TMB sito nel Comune di Guidonia Montecelio (RM), di cui alla società Ambiente Guidonia s.r.l., autorizzato per una capacità di trattamento di 190.000 tonnellate/anno¹³⁰.

¹²⁹ Doc. n. 27/2 del 9 gennaio 2024.

¹³⁰ Per altro verso l'impianto TMB 1 che ha subito un incendio ne tratta 160 mila all'anno, per render conto di quanto potrebbe incidere il suo fuori servizio.

Quanto finora osservato riguarda la capacità di trattamento degli impianti chiamati alla gestione del rifiuto indifferenziato prodotto dal Comune di Roma. Tuttavia, tale analisi va estesa anche alla successiva gestione dei rifiuti prodotti dai citati impianti.

Infatti, come è stato evidenziato, la rete degli impianti TMB/TM considerata, per sua natura non può essere esaustiva ai fini della chiusura del ciclo integrato della gestione dei rifiuti urbani indifferenziati. Tale ciclo può essere chiuso solo con le attività finali di termovalorizzazione e smaltimento in discarica.

I dati che mostreremo di seguito evidenziano come la Regione Lazio sconti un significativo deficit impiantistico, rispetto alle necessità di gestione derivanti dai quantitativi di rifiuti prodotti.

Ricordando che la rete di impianti TMB/TM della Regione Lazio nel 2022 ha avuto la capacità di trattare circa 809.210 tonnellate di rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma. Inoltre, come è ovvio, gli impianti esterni a Roma hanno trattato anche i rifiuti originati presso gli altri ATO regionali, inoltre la rete di impianti nel suo insieme ha dovuto garantire il trattamento anche di una ulteriore quota parte di rifiuti, quella di origine urbana ma di utenza non domestica.

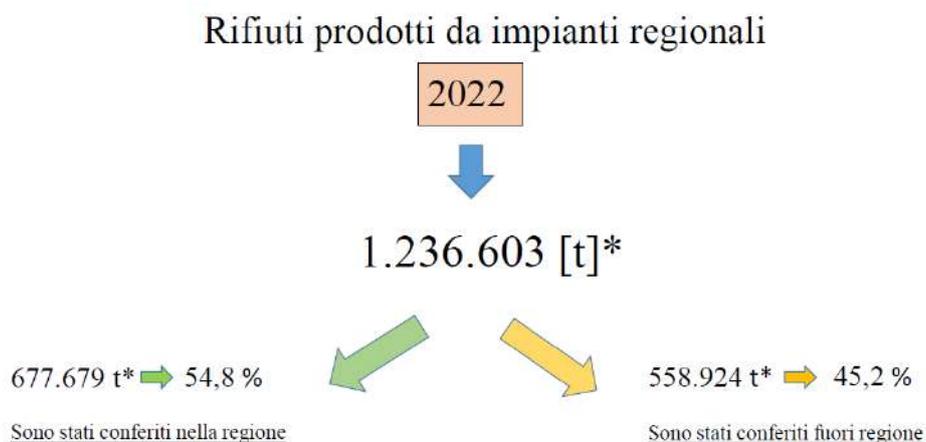
Tenuto conto di quanto sopra, nel complesso, la citata rete di impianti della Regione Lazio nell'anno 2022 ha prodotto 1.236.603 tonnellate di rifiuti.

Tabella 23 Conferimento dei rifiuti prodotti nella Regione Lazio nella Regione Lazio e fuori - Anno 2022

RIFIUTI PRODOTTI	1.236.603 t	
CONFERITI NELLA REGIONE LAZIO	677.679 t,	54,8%
CONFERITI AL DI FUORI DELLA REGIONE LAZIO	558.924 t	45,2%

Rispetto al dato di produzione complessivo, possiamo notare che il 54,8% del totale dei rifiuti prodotti, pari a 677.679 tonnellate, è stato conferito presso impianti della Regione Lazio, e un significativo 45,2%, pari a 558.924 tonnellate, è stato trasferito fuori Regione.

Figura 46 Rifiuti prodotti da impianti regionali – Anno 2022 (Fonte ARPA Lazio - dati provenienti da InfoMUD).



La percentuale del 45,2% dei rifiuti inviati fuori Regione ci fornisce una evidenza plastica della carenza impiantistica regionale per la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

Analizzando con maggior dettaglio i flussi dei conferimenti dei rifiuti prodotti dalla rete di impianti TMB/TM, si può notare che, come auspicato, la quota parte principale riguarda rifiuti valorizzabili

energeticamente, infatti una elevata quantità, ovvero il 49,3% del totale, è stata destinata a termovalorizzazione. Il conferimento in discarica ha riguardato il 37,6%, mentre una restante quota, pari al 12,5%, è stata avviata ad ulteriori operazioni di recupero.

Tabella 24 Destino dei rifiuti -Anno 2022

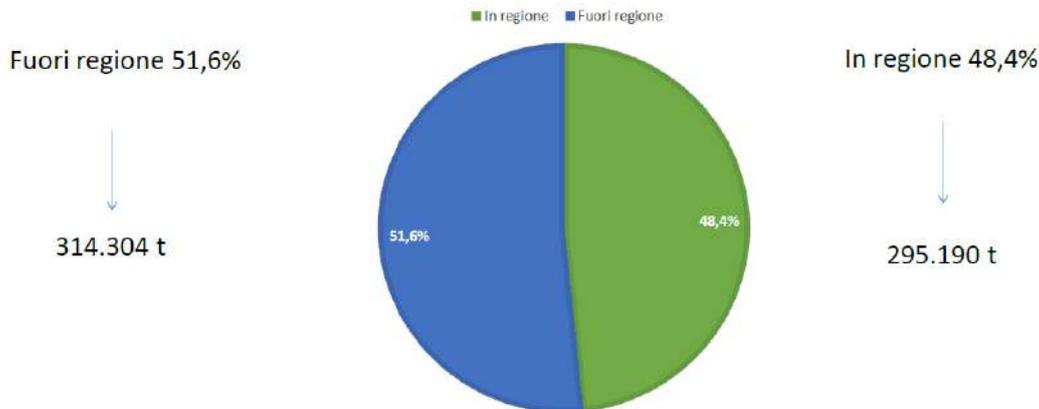
RIFIUTI DESTINATI A TERMOVALORIZZAZIONE	49,3%
RIFIUTI DESTINATI A DISCARICA	37,6%,
RIFIUTI DESTINATI A RECUPERO	12,5%

Considerando i dati di conferimento a recupero energetico, possiamo notare che poco meno della metà, ovvero il 48,4% del rifiuto prodotto è stato destinato a termovalorizzazione nel Lazio, per un quantitativo totale pari a 295.190 tonnellate, mentre il 51,6% è stato conferito presso impianti fuori Regione, per 314.304 tonnellate.

Tabella 25 .Destino dei rifiuti a termovalorizzazione – Anno 2022

RIFIUTI DESTINATI A TERMOVALORIZZAZIONE	609.495 t	49,3% del totale
NELLA REGIONE LAZIO	295.191 t	48,4%
AL DI FUORI DELLA REGIONE LAZIO	314.304 t	51,6%

Figura 47 Rifiuto prodotto dai TMB conferito a recupero energetico in Regione e fuori Regione.



Allo stato attuale il termovalorizzatore di San Vittore (FR) costituisce l'unico termovalorizzatore operante a livello regionale. L'impianto si compone di tre linee di incenerimento, per una capacità totale di trattamento di poco inferiore alle 400.000 tonnellate annue.

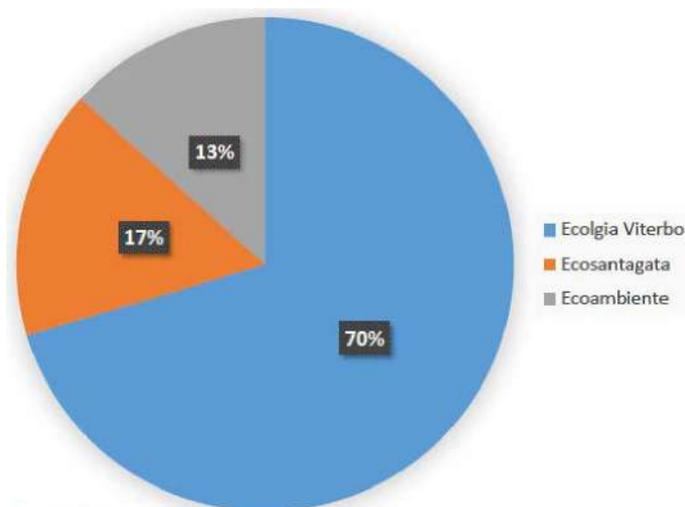
La suddetta capacità di incenerimento rappresenta quindi allo stato attuale un limite invalicabile rispetto alla possibilità di valorizzare energeticamente il rifiuto combustibile prodotto dalla rete degli impianti TMB/TM laziali, all'interno del territorio regionale.

Analizzando invece i dati di conferimento presso le discariche, dello scarto stabilizzato, possiamo notare che nell'anno 2022 il 76% del rifiuto prodotto è stato destinato a discariche regionali, per un quantitativo totale pari a 353.283 tonnellate, mentre il 24% è stato conferito presso discariche fuori Regione, per 111.830 tonnellate.

Tabella 26 Rifiuti destinati a discarica – Anno 2022.

RIFIUTI DESTINATI A DISCARICA	465.115 t	37,6% del totale
NELLA REGIONE LAZIO	353.283 t	76%
AL DI FUORI DELLA REGIONE LAZIO	111.830 t	24%

Figura 48 Distribuzione dei rifiuti smaltiti in discarica sulle discariche presenti sul territorio regionale -Anno 2022



Questo grafico a torta rappresenta la distribuzione dei rifiuti smaltiti nelle discariche presenti sul territorio regionale, nel quale si evince che la gran parte del rifiuto, ovvero il 70%, è stato accettato dalla discarica di Viterbo, Ecologia Viterbo, mentre, il 17% del rifiuto è conferito nella discarica Ecosantagata e il 13% alla Ecoambiente.

Pertanto, si stima che la percentuale di rifiuti destinati a discarica presso la Regione Lazio, risultata pari al 76% del totale nel 2022, si sia ridotta nel 2023, causa cessazione di attività della discarica di Albano, e tenda ulteriormente a ridursi considerando le capacità residuali della discarica di Viterbo.

Al riguardo dobbiamo segnalare che le discariche funzionanti nel 2022 sono state le due discariche di Viterbo, ovvero Ecologia Viterbo preposta allo smaltimento dei rifiuti urbani e Ecosantagata, che in realtà è una discarica principalmente preposta allo smaltimento dei rifiuti inerti di natura edilizia, ma che riceve anche una quota parte di rifiuti urbani, e poi la discarica di Albano Laziale, gestita dalla società Ecoambiente.

Se da un lato nel 2022, come sopra evidenziato, il 76% del rifiuto urbano prodotto dalla rete di impianti TMB/TM è stato destinato a discariche regionali, dall'altro occorre notare che tale circostanza ha quasi completamente esaurito le capacità di smaltimento disponibili. Infatti, sulla base dei dati parziali riguardanti il 2023 in nostro possesso, emerge che la discarica di Albano ha già cessato di funzionare ai primi mesi del 2023, mentre la discarica Ecologia Viterbo ha un orizzonte di funzionamento limitato ai primi mesi del 2024 (dopodiché avrà esaurito le sue volumetrie). Al riguardo si segnala che risulta in corso l'autorizzazione a un nuovo invaso, presso la suddetta discarica, per una volumetria utile pari a circa 1.137.150 tonnellate.

Da ultimo, il dato relativo ai rifiuti prodotti dalla rete di impianti TMB/TM e destinati a ulteriori fasi di recupero è una voce, non indifferente, in quanto pari al 12,5% del totale, per circa 154.861 tonnellate, trae origine dal fatto che alla complessiva gestione dei rifiuti urbani indifferenziati partecipano, presso la Regione Lazio, non solo, come originariamente, gli impianti TMB, ma anche gli impianti esclusivamente meccanici TM.

Tabella 27 Rifiuti destinati a recupero – Anno 2022

RIFIUTI DESTINATI A RECUPERO	154.861 t	12,5% del totale
NELLA REGIONE LAZIO	22.073 t	14,3%
AL DI FUORI DELLA REGIONE LAZIO	132.788 t	85,7%

Poiché, come in precedenza osservato, la gestione del rifiuto urbano comporta sia trattamenti di natura meccanica, per la separazione della frazione combustibile, sia di natura biologica, per la stabilizzazione delle componenti organiche, ovviamente gli scarti prodotti dagli impianti esclusivamente meccanici richiedono un ulteriore trattamento biologico, prima del loro conferimento in discarica, che non può essere effettuato presso il sito di trattamento iniziale. Quanto sopra con evidenti ricadute in termini di costi di gestione e di trasferimento dei rifiuti da trattare, e di implicazioni ambientali.

Alle sovraesposta situazione degli impianti di trattamento rifiuti va aggiunto l'aspetto relativo alla trasferimento dei rifiuti¹³¹. Al riguardo si rappresenta che AMA S.p.A. nell'anno 2023, ha raccolto complessivamente 851.001,785 tonnellate di Rifiuto Urbano Residuo (EER 20.03.01) gestendo i flussi come di seguito specificato:

- a) 134.757,49 tonnellate conferite e trattate presso impianti AMA di via di Rocca Cencia e via dei Romagnoli;
- b) 388.341,565 tonnellate conferite e trattate in impianti di prossimità con scarichi diretti presso le piattaforme regionali Rida Ambiente, Guidonia Ambiente, Refecta, Porcarelli, Ecosystem, Del Prete;
- c) 327.902,73 tonnellate conferite a piattaforme non di prossimità attraverso trasferenze/trasbordi AMA ad impianti regionali, extra regionali ed esteri. Le piattaforme regionali coinvolte ed impiegate come sede di recapito di detti processi sono Ecologia Viterbo, Rida Ambiente e CSA. Diversamente le piattaforme extraregionali sono Deco spa, Aciam e gli impianti intermediati da Herambiente. tre i aliunde i conferimenti inviati all'estero sono riconducibili alla Piattaforma AEB di Amsterdam e l'intermediazione di Fenice ed Herambiente.

¹³¹ Doc. n. 87 del 14 aprile 2024.

7. Fase emergenziale post-incendio TMB-M1 e TMB-M2

L'incendio boschivo è ora configurato come reato autonomo sia nell'ipotesi dolosa, sia colposa, mentre prima del Decreto Legge 4 agosto 2000, n. 220 l'incendio su «boschi, selve e foreste» era previsto come circostanza aggravante del reato di incendio (*art. 423*), rispetto al quale si pone ora come norma speciale.

Quanto è rilevante ai fini degli incendi di “interfaccia urbana” che continuano a ripetersi negli impianti di trattamento di rifiuti. Situazioni questa nelle quali convergono una pluralità di tematiche ambientali, non ultima quella relativa al ciclo dei rifiuti. Il fenomeno richiede dunque delle nuove considerazioni in merito alle modifiche normative introdotte dal decreto legislativo n. 220/2000 applicate alla distorsione del ciclo dei rifiuti che produce le precondizioni per i fenomeni incendiari risulti correlata all'insufficienza di filiere economicamente virtuose che per la valorizzazione della materia.

L'*art. 423-bis*, introdotto nel codice penale dal decreto legge n. 220/2000¹³² e successivamente reintrodotta (per una svista o *ad abundantiam*) dall'*art. 11*, legge n. 353/2000¹³³, e da ultimo

¹³² Decreto Legge n. 220/2000 “*Disposizioni urgenti per la repressione degli incendi boschivi*”

Art. 1 Modifiche al codice penale

1. Dopo l'articolo 423 del codice penale è inserito il seguente: “Art. 423-bis (Incendio boschivo) [...]”

REGIO DECRETO 19 ottobre 1930, n. 1398 Approvazione del testo definitivo del Codice Penale

Art. 423-bis. (Incendio boschivo).

Chiunque, al di fuori dei casi di uso legittimo delle tecniche di controfuoco e di fuoco prescritto, cagiona un incendio su boschi, selve (*(, foreste o zone di interfaccia urbano-rurale)*) ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da due a cinque anni.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree o specie animali o vegetali protette o su animali domestici o di allevamento.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente.

La pena prevista dal primo comma è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso al fine di trarne profitto per sé o per altri o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all'esecuzione di incarichi o allo svolgimento di servizi nell'ambito della prevenzione e della lotta attiva contro gli incendi boschivi.

Le pene previste dal presente articolo sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi.

Le pene previste dal presente articolo sono diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

¹³³ Legge n. 353/2000 “*Legge-quadro in materia di incendi boschivi*”

Art. 11 (Modifiche al codice penale)

1. Dopo l'articolo 423 del codice penale è inserito il seguente:

“Art. 423-bis. - (Incendio boschivo). - Chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da uno a cinque anni. Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette. Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente”.

2. All'articolo 424, primo comma, del codice penale, dopo la parola: “chiunque” sono inserite le seguenti: “al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 423-bis,”.

3. All'articolo 424, secondo comma, del codice penale le parole: “dell'articolo precedente” sono sostituite dalle seguenti: “dell'articolo 423”.

4. All'articolo 424 del codice penale, dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente:

“Se al fuoco appiccato a boschi, selve e foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento, segue incendio, si applicano le pene previste dall'articolo 423-bis”.

5. All'articolo 425, alinea, del codice penale, le parole: “dai due articoli precedenti” sono sostituite dalle seguenti: “dagli articoli 423 e 424”.

6. All'articolo 425 del codice penale, il numero 5) è abrogato.

7. All'articolo 449, primo comma, del codice penale, dopo la parola: “Chiunque” sono inserite le seguenti: “, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis,”.

modificato per ben due volte, costituisce un esempio nitido di emersione di un bene ambientale in un ambito di tutela anteriormente dominato da altro interesse (l'incolumità pubblica, *art. 423 c.p.*). [...] Non si tratta evidentemente di una nuova incriminazione, poiché i fatti di incendio boschivo venivano in precedenza ricondotti alla fattispecie di incendio aggravato (*artt. 423 e 425, n. 2, c.p.*).

Si tratta, secondo l'opinione più convincente, di una fattispecie a tutela del patrimonio boschivo, in linea con l'intenzione del legislatore ricavabile dai lavori preparatori.

Conformemente al nuovo *art 423-ter* del codice penale, è prevista la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per il delitto di cui all'*art. 423-bis, comma 1* (non dunque per l'ipotesi colposa) che importa l'estensione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti di enti pubblici o a prevalente partecipazione pubblica, nonché l'interdizione da 5 a 10 anni dall'assunzione di incarichi o dallo svolgimento di servizi nell'ambito della lotta attiva contro gli incendi boschivi, è da ritenersi, in quest'ultima ipotesi, anche al di fuori di enti pubblici [...].

L'*art. 423-quater* del codice penale. prevede la confisca, anche equivalente, dei beni che costituiscono il prodotto o il profitto del reato e delle cose che servirono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato¹³⁴.

7.1. Risultanze sulla questione incendi dalle precedenti legislature

La Commissione parlamentare si è dedicata alla questione degli incendi già nella scorsa legislatura, approvando il 4 agosto 2021 la “Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione dei rifiuti“, che trae spunto dall'analoga inchiesta condotta e approvata il 17 gennaio 2018.

Per continuità, in questa sede si ritiene utile partire da quanto emerso nelle sopra richiamate inchieste.

Dall'analisi della relazione approvata in data 17 gennaio 2018 emergevano alcuni interessanti spunti:

1. incremento degli incendi negli impianti nel corso del tempo;
2. «inversione del flusso dei rifiuti verso il Nord Italia rispetto a storiche emergenze che hanno colpito in passato alcune regioni meridionali»;
3. risposta giudiziaria disomogenea e poco incisiva. Le procure non erano a conoscenza di tutti gli incendi e, in ogni caso, solo in pochissimi casi erano stati individuati i responsabili, mentre per la maggior parte degli eventi è prevalsa l'iscrizione a carico di ignoti, con successivo esito di archiviazione;
4. emersione di fattori comuni negli impianti: fragilità in termini di sistemi di sorveglianza e controllo; sovraccarico di materia non gestibile (possibile causa di incendi “liberatori”).

La relazione, prende dunque il via da queste constatazioni e, in generale, dal lavoro della precedente Commissione, con l'obiettivo di aggiornare i dati e analizzare alcune criticità connesse al tema della corretta chiusura del ciclo dei rifiuti in un'ottica più ampia: si tratta di «verificare quali siano le tipologie più significative di fatti rilevanti, quali le considerazioni di contesto, quali le più incisive e significative attività di prevenzione e contrasto».

¹³⁴ In dottrina sul punto confronta “Diritto penale dell'ambiente” di Carlo Ruga Riva - Quinta Edizione Giappichelli 2024

In merito agli sviluppi giudiziari degli eventi esaminati nella scorsa legislatura emergono alcuni elementi comuni alle diverse Province e Regioni che è interessante rilevare

1. nella maggior parte dei casi, si parla di richiesta di archiviazione e «difficoltà di sviluppare efficaci indagini al fine di pervenire ad accertare le cause e i responsabili»;
2. vi sono episodi incendiari di cui l'autorità giudiziaria viene a conoscenza solo grazie alla comunicazione della Commissione, ma ciò risulta utile per un approfondimento sulla gestione degli impianti che rivela altri illeciti;
3. viene spesso ribadito che, in base agli accertamenti effettuati, non vi sono evidenze che gli incendi siano maturati nel contesto di un più ampio fenomeno criminale;
4. in pochissimi casi vengono rinvenute prove di veri e propri traffici illeciti di rifiuti portati avanti da articolate organizzazioni criminali;
5. allo stesso modo, in rari casi emerge la responsabilità penale di specifici soggetti riconducibile a negligenza, imprudenza o imperizia, nonché alla violazione di norme poste a prevenzione degli incendi e tutela dell'ambiente.

La Commissione tiene a sottolineare che «la maggiore attenzione dedicata al fenomeno nel suo complesso, in epoca più recente [...] ha fatto sì [...] che siano state implementate attività di monitoraggio e controllo utili a fini di prevenzione di fatti illeciti; il che, insieme a taluni importanti risultati investigativi e processuali [...] porta a ritenere conclusa la fase iniziale ed emergente del fenomeno, nei termini evidenziati nella XVII Legislatura».

La Commissione, nel commentare la nota del Ministero dell'ambiente riportata integralmente, conclude affermando che «*se la fase acuta del fenomeno può dirsi superata, le variazioni della portata dei successivi eventi sono state e saranno dipendenti dalla capacità dei soggetti pubblici competenti di agire con adeguate modalità preventive*», in particolare con la rimozione dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato.

La Commissione analizza poi un altro caso emblematico, Roma Capitale, e lo fa innanzitutto riportando quanto riferito dal prefetto competente. Il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti nella Città Metropolitana ha registrato un notevole aggravamento e in parte ciò si collega al servizio di raccolta "porta a porta" che, nella fase iniziale, si accompagna di frequente a un incremento di rifiuti abbandonati. Altro fattore da considerare è che, nell'area romana, il fenomeno è spesso connesso alla presenza di campi nomadi, dove vengono frequentemente segnalati anche dei roghi.

Il prefetto riferisce che il fenomeno dei cosiddetti "roghi tossici" «si presenta quale "punto terminale di una catena criminale". Una catena che, a ben vedere, viene alimentata da singoli comportamenti illeciti provenienti dai soggetti più disparati: i singoli cittadini che abbandonano rifiuti ingombranti in strada, che vengono poi raccolti per recuperare le parti rivendibili ai rottamatori; i nomadi che effettuano il rovistaggio nei cassonetti o lo svuotamento di cantine per recuperare materiali da vendere nei mercatini dell'usato [...], i lavoratori edili che effettuano lavori di ristrutturazione in nero e si disfano dei materiali di risulta abbandonandoli in strada o presso i campi nomadi [...]; la grande distribuzione che anziché ritirare direttamente gli elettrodomestici sostituiti per destinarli al riciclo, incarica per tali operazioni soggetti privati che dopo averli privati delle parti "nobili" (serpentine di rame, cavi elettrici, ecc.), li abbandonano in strada». Considerata la rilevanza del fenomeno, la prefettura ha promosso una serie di misure su diversi livelli: i tavoli tematici, la cabina di regia istituita dal Ministero dell'Ambiente con compiti di vigilanza e controllo, i servizi straordinari di controllo, le *task force* dedicate alle aree fluviali, le operazioni di sgombero, il presidio dei campi rom, il rafforzamento delle misure di videosorveglianza.

A seguito di indagini della Procura della Repubblica di Roma, sono emersi casi di traffico illecito di rifiuti, che vedevano coinvolte persone di etnia rom e società formalmente autorizzate che, al termine del processo, “ripulivano” i rifiuti tramite il fuoco, con enormi conseguenze sulla salute pubblica e sull’ambiente. ARPA Lazio, alla luce delle numerose segnalazioni relative a combustioni di materie plastiche e rifiuti presso campi rom, ha attivato una serie di monitoraggi sperimentali. In particolare, è il campo di La Barbuta a registrare il maggior numero di roghi. Il Comune di Roma ha predisposto servizi di vigilanza misti (agenti della polizia locale e militari dell’Operazione strade sicure) e l’installazione di diverse telecamere.

La Commissione fa poi qualche considerazione sulla situazione nel territorio capitolino, descrivendo alcuni fenomeni di incendi di rifiuti abbandonati e di discariche abusive: *«nel corso degli ultimi tre anni, si è assistito nell’area della città Metropolitana di Roma ad un fenomeno analogo a quello verificatosi in parte di territorio delle provincie di Caserta e Napoli, denominato “Terra dei fuochi”, cioè eventi incendiari che hanno riguardato sversamenti illeciti di grandi quantità di rifiuti in discariche abusive»*. Risultano censite oltre 100 discariche abusive di varie dimensioni in tutto il territorio comunale e almeno 300 tonnellate di rifiuti ogni giorno vengono riversati in strada; sono forniti infine alcuni esempi di incendi in questo contesto.

A seguito degli approfondimenti della Commissione, i Carabinieri hanno intensificato le attività di controllo degli impianti di gestione dei rifiuti. Le attività condotte hanno permesso di capire che i fenomeni incendiari sono da intendersi *«più che nell’ambito di dinamiche riconducibili alla criminalità organizzata di stampo mafioso, quali spia della sussistenza, a monte, di importanti traffici illeciti di rifiuti»*. La gestione del traffico di rifiuti non è infatti appannaggio esclusivo della criminalità organizzata di tipo mafioso, ma anche interesse di vari gruppi imprenditoriali, che acquisiscono ingenti quantitativi di rifiuti – ignorando scientemente le previsioni normative –, omettono di sottoporli ai necessari trattamenti e li spediscono allo smaltimento e/o al riciclo assegnando codici CER (Catalogo Europeo dei Rifiuti) fasulli, con la nota tecnica del girobolla. I materiali giacenti vengono poi eliminati tramite il fuoco per tagliare gli oneri di bonifica ed evitare i controlli delle autorità.

Altro scenario è quello di soggetti spregiudicati che, per far perdere la tracciabilità dei rifiuti, stipano tonnellate di materiali all’interno di capannoni industriali in disuso. Questa tecnica vede il coinvolgimento di imprenditori titolari di impianti autorizzati, che acquisiscono le commesse sui rifiuti per poi smaltirli abusivamente in capannoni, dislocati principalmente in Piemonte, Lombardia e Veneto. *«Tali siti (di fatto delle discariche abusive) diventano così delle vere e proprie bombe ecologiche, i cui futuri costi di smaltimento ricadono interamente sulla collettività»*.

Interessanti sono anche i casi di incendi motivati dall’intento di agevolare o mantenere la situazione di emergenza, che “obbliga” le pubbliche amministrazioni agli affidamenti diretti, senza procedere dunque a gare d’appalto.

La Relazione redatta nel corso della precedente Legislatura restituisce un quadro complessivo aggiornato, non dissimile da quello della Legislatura XVII.

La Commissione fornisce alcuni spunti di riflessione tra i quali: le analisi dovrebbero essere condotte considerando l’intero ciclo dei rifiuti e non solo gli impianti di trattamento. Infatti, i siti abusivi e l’abbandono dei rifiuti sono spesso derivanti da attività produttive “in nero” o da attività illecite nella gestione aziendale dei rifiuti.

Le informazioni provenienti dalle autorità Competenti non riconducono gli incendi a organizzazioni criminali, ma parlano di un fenomeno non unitario dal punto di vista degli autori. È, in ogni caso, meritevole di attenzione preventiva, in quanto trasversale rispetto a una serie di temi che riguardano la corretta chiusura del ciclo dei rifiuti, le sue debolezze e la possibilità per le organizzazioni criminali organizzate di sfruttare tali debolezze.

La Relazione, pur concentrandosi su eventi avvenuti in impianti di trattamento o deposito di rifiuti, rileva che non vanno trascurati casi diversi come i roghi, sempre più frequenti al Sud, che potrebbero essere legati all'esigenza di creare artificiosamente terreni non coltivabili per destinarli alla realizzazione di impianti per energie rinnovabili; il fenomeno merita attenzione perché potrebbe essere coinvolta anche la criminalità organizzata.

La Commissione rileva poi la necessità che i Comuni siano sostenuti – normativamente ed economicamente – nelle attività di rimozione immediata dei rifiuti abbandonati e nelle attività di bonifica.

Infine, rimane da considerare che la distorsione del ciclo dei rifiuti, preconditione per fenomeni incendiari, è correlata all'insufficienza di filiere economicamente virtuose per la valorizzazione della materia: *«una produzione di rifiuti che eccede la capacità di gestione della filiera del recupero, del riciclo e anche quella di un corretto ciclo dei rifiuti, che vede penalizzati anche materiali riciclabili, ma non solo, quali carta, cartoni e le plastiche, impone di approntare adeguate strategie atte alla riduzione della produzione di alcuni materiali».*

Da tale attività ¹³⁵ emerge che, nel nostro territorio nazionale, l'incendio afferente all'impiantistica destinata al trattamento dei rifiuti è un fenomeno gravemente ricorrente. A prescindere dalle specifiche cause, che sono oggetto del vaglio e riscontro giudiziario ad opera della magistratura competente, non si può che schematizzare quanto nella prassi delle statistiche giudiziarie emerge dall'analisi dei dati.

Tra le cause degli eventi suddetti è ad oggi condivisibile la conclusione argomentativa addotta di inquadrare *«la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali, di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi “liberatori”»*¹³⁶ richiamando la circostanza che dal 2017 la Cina ha imposto un drastico giro di vite alle importazioni di rifiuti, specie italiani, chiudendo oltre seicento aziende per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e vietando la importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese; soprattutto con riferimento ai rifiuti di imballaggio in plastica ed ai rifiuti cd. “plastica e gomma”, che prima trovavano collocazione, spesso “bonaria”, nei Paesi asiatici.

Ed è ancora più significativo, a questo punto, evidenziare che molti degli impianti andati a fuoco erano di supporto alla raccolta differenziata ed erano gestiti o, comunque, in rapporti commerciali da e con soggetti già indagati o condannati per reati relativi alla violazione della normativa sui rifiuti: in particolare per il delitto di traffico illecito.

Tra le motivazioni degli incendi, dunque, non si possono trascurare quelle collegate alla necessità di elusione dei costi connessi con una corretta gestione dei rifiuti, che sono stati accolti negli impianti e ciò anche nelle ipotesi in cui chi agisce operi in un apparente quadro di legalità ma teme

¹³⁵ Doc XXIII N.32 Leg XVII.

¹³⁶ Commissioni bicamerale rifiuti relazione approvata nella seduta del 17 gennaio 2018.

per gli controlli sulla quantità/ qualità dei rifiuti incamerati, quindi sulla conformità normativa della gestione del sito.

Più in particolare, “*appare certamente rilevante e meritevole di approfondimento la circostanza che molti degli impianti andati a fuoco rientravano nell’ambito dell’accordo Anci-Conai per il riciclo ed il recupero, dietro corrispettivo pubblico, dei rifiuti urbani raccolti dai comuni. Riciclo che, ovviamente, richiede come presupposto una buona qualità della raccolta differenziata*¹³⁷”.

Sotto questo profilo, non sempre i Comuni che si presentano come “*raccoglioni*” sono anche “*riciclioni*”. Se, infatti, come spesso avviene nel nostro Paese, la raccolta differenziata è di qualità scarsa, difficilmente i rifiuti potranno essere correttamente riciclati; tanto è vero che, in questi casi, devono essere mandati in discarica o bruciati come indifferenziato, in evidente contraddizione con le finalità della raccolta differenziata.

Pur partendo dalla premessa realistica dell’impossibilità di fornire una spiegazione complessiva e razionale della tendenza distruttiva di cui si tratta è oltremodo stato correttamente verificata la convergenza dei seguenti elementi:

- la fragilità degli impianti, spesso non dotati di sistemi adeguati di sorveglianza e controllo;
- la rarefazione dei controlli sulla gestione che portano a situazioni di sovraccarico degli impianti e quindi di incrementato pericolo di incendio;
- la sussistenza statisticamente frequente di incendi dolosi “*liberatori*”.

A fronte di ciò la disomogeneità della risposta investigativa e giudiziaria, a cui consegue la “*cifra oscura*” delle archiviazioni per essere rimasto ignoto l’autore dei fatti, dovrebbe sollecitare le Autorità giudiziarie di coordinamento distrettuali alla condivisione di protocolli investigativi o di prassi virtuose, al fine di fluidificare gli accertamenti penali e migliorare l’efficacia della risposta giudiziaria.

Se le attività amministrative *latu sensu* intese fossero sinergicamente indirizzate alla fattiva prevenzione coordinata di eventi del tipo di cui in disamina, a partire dalle preliminari fasi di rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale, alla certificazione antincendio – e al loro rinnovo – nonché a controlli non solo documentali ma anche fisici degli impianti stessi, forse il dato drammatico ricorrente risulterebbe abbattuto o ridimensionato. Controlli numericamente adeguati e sostanziali indurrebbero al ricorso della fase penale solo quale estrama *ratio* e limitatamente ai casi, purtroppo oggi ricorrenti, in cui tutta la filiera della prevenzione risulta fallita o inefficiente.

In questo contesto, appare insufficiente dunque assestarsi sulla mera previsione sanzionatoria della combustione illecita dei rifiuti di cui all’*art. 256 bis comma 1*, cp varata nel 2014, perché circoscritta alla punibilità di ipotesi incendio dei rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata (cd. “*roghi tossici*”). Trattasi di reato di pericolo concreto e di condotta (“*appicca il fuoco*”) nel quale non assume rilievo, per la sua integrazione, l’evento dannoso; trattasi pacificamente di illecito di pericolo concreto, perché dalla condotta di appiccare il fuoco dovrà derivare il concreto pericolo per l’ambiente e per la collettività, rappresentando la fattispecie incriminatrice una concreta applicazione del principio di precauzione di derivazione comunitaria.

¹³⁷ Fonte Questione giustizia, redattore dott. Amendola del 21 marzo 2019.

“C’è tuttavia un ulteriore problema da evidenziare a proposito della formulazione legislativa adottata per delineare il delitto di cui sopra [...]. Le indagini in materia di incendi su siti industriali necessitano di mezzi incisivi e dell’impiego di risorse investigative adeguate, anche al fine, se ve ne fossero i presupposti normativamente previsti, dell’applicazione di misure cautelari reali ovvero di misure precautelari e cautelari personali; lo stesso intervento di polizia giudiziaria e di prevenzione ai sensi dell’articolo 55 del codice di procedura penale, deve necessariamente essere calibrato sulla gravità e sulla cronicità di queste condotte illecite”¹³⁸.

Inoltre, le indagini dell’Autorità giudiziaria ordinaria devono essere indirizzate non solo alla mera ricostruzione degli elementi salienti della condotta tipica, quindi cause e dinamica dell’incendio ma anche afferire all’approfondimento istruttorio della gestione in concreto dell’impianto, con specifico riferimento anche al rispetto della normativa antincendio, a quella amministrativa e/o ambientale, nonché a quella in materia di sicurezza sul lavoro.

7.2. Evento incendiario che ha interessato il TMB1 del 24.12.2023

Si fornisce di seguito una descrizione fornita dal Comandante del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Roma, De Acutis delle della modalità di manifestazione e spegnimento dell’evento incendiario¹³⁹.

L’impianto TMB1 sfruttava l’abbinamento di processi meccanici a processi biologici quali la digestione anaerobica e il compostaggio, per un quantitativo di 187.000 tonnellate/anno di rifiuti. Il deposito, per una superficie totale di 14.000 mq ca., consta delle seguenti sezioni/aree di lavoro quali:

- area di ricezione, dove è presente una gru con benna a polipo che provvede a movimentare il rifiuto e a caricarlo sulla linea di lavorazione;
- area di selezione, dove è presente il vaglio rotante per la suddivisione dei rifiuti in frazione secca e frazione umida;
- area bacini di compostaggio, dove avviene la stabilizzazione della frazione umida/organica;
- area di raffinazione, dove l’umido stabilizzato viene sottoposto a vagliatura ed area biofiltro, in struttura separata mediante la quale vengono rimossi i composti organici volatili e i composti ridotti dello zolfo e dell’azoto.

Nello specifico, la frazione secca, composta da rifiuti ad elevato potere calorifico, concorre alla produzione di CSS (Combustibile Solido Secondario) da cui vengono separati, carta, cartoni, rottami di ferro, alluminio, plastica PET per preparare le balle; mentre la frazione umida, contenente materiale organico, concorre alla produzione di FOS (Frazione Organica Stabilizzata). L’area bacini di compostaggio, prima detta, risulta presente in una porzione dell’impianto diversa e separata rispetto all’area di ricezione/selezione, con la quale comunica attraverso nastri trasportatori. L’area esterna all’impianto è altresì dotata di impianto idrico antincendio con spazi agevoli ed ampi di manovra per l’accessibilità di autoarticolati per il conferimento dei rifiuti.

¹³⁸ Doc XXIII N.32 Legislatura XVII.

¹³⁹ Doc. n. 204 dell’8 ottobre 2024.

Figura 49 Incendio del TMB1 del 24 dicembre 2024 - Fonte VVFF



All'arrivo sul posto, alle ore 15:42 del giorno 24 dicembre 2023, con prima chiamata giunta in sala operativa alle ore 15:22 dalla vigilanza interna al TMB 1, la prima partenza con personale VF, interveniva per incendio dell'area di selezione e ricezione, accompagnata dal personale richiedente, come da foto seguente, con evidenza che lo stesso era completamente generalizzato. Il personale VF si assicurava che nessun dipendente del TMB1 fosse coinvolto all'incendio o si trovasse ancora all'interno del deposito e successivamente procedeva all'azione di spegnimento e contrasto attivo dell'incendio. Il caposquadra della 4/A, valutando l'estensione dell'incendio con grande sviluppo di fumo e calore, chiamava la sala operativa richiedendo ulteriori rinforzi di mezzi APS (Autopompa serbatoio) e AB (autobotti) e richiedeva, altresì, la presenza del Funzionario di Guardia e del Capo Turno Provinciale per le azioni di coordinamento operativo delle squadre sul posto.

L'intervento veniva svolto da diverse squadre VF alcune provenienti da fuori Provincia e Regione e anche da squadre della protezione civile di Roma Capitale, la quale metteva a disposizione tre autobotti chilolitriche, con volumi d'acqua da 10 metri cubi fino a 14 metri cubi. Si procedeva poi al contrasto attivo dell'incendio anche nella parte della area selezione rifiuti e via via anche nelle successive aree dell'impianto al fine di scongiurare il coinvolgimento di tutto il deposito. [...]

Comandi proveniente da altre province del Lazio e altre Regioni quali Abruzzo, Toscana, Basilicata, Puglia, Molise e Marche; per un totale di 35 mezzi, che via via si sono alternati durante le turnazioni. Nello specifico, le operazioni di spegnimento, oltre allo spostamento delle balle in zona sicura, hanno interessato la rimozione dei rifiuti estinti tramite macchina operatrici (escavatori cingolati e pale gommate) anche queste messe a disposizione dal responsabile dell'impianto, con movimentazione dei rifiuti spenti anche essi in zona distante dal deposito interessato e sicura.

In aggiunta, personale della 4/A seguito richiesta del responsabile del deposito, recuperava la scatola di registrazione del sistema di video sorveglianza situata all'interno degli uffici, che a sua volta veniva consegnata al personale della Polizia del Commissariato Monte Verde. Nella notte tra il 24 e 25 dicembre 2023, si provvedeva allo spegnimento con mezzi speciali VF quali robot telecomandato LUF 60, mezzo aeroportuale "Ephestus" dotato di monitori ad ampie portate per erogazione di estinguenti ed escavatore cingolato.

In data 25 dicembre 2023, è proseguita l'attività di spegnimento dei focolai ancora covanti grazie ad una minuziosa attività di svuotamento del materiale depositato, tramite l'utilizzo di macchinari in uso presso l'azienda (pale ed escavatori), come sopra specificato. Il materiale rimosso è stato costantemente raffreddato e depositato in idonee aree di stoccaggio temporaneo esterne

all'impianto. In orario notturno, personale del Comando ha effettuato un servizio di vigilanza attiva per scongiurare la riattivazione di focolai nascosti e/o braci non definitivamente spente.

Le operazioni di spegnimento si sono concluse in data 26 dicembre 2023¹⁴⁰.

7.3. Attività post incendio

Questa Commissione si è occupata specificatamente dell'incendio che ha interessato il TMB1 verificatosi il 24 dicembre 2023, approfondendo quanto avvenuto con un sopralluogo effettuato in data 28 dicembre 2023 (e 10 gennaio 2024), con l'audizione del Sindaco di Roma Capitale, del Direttore di ARPA Lazio e delle associazioni e i comitati del territorio interessati alla vicenda, nonché corposa acquisizione documentale.

Al riguardo, il Sindaco di Roma Capitale, Roberto Gualtieri, ha rappresentato alla Commissione d'inchiesta, un quadro della gestione dei rifiuti nel comune di Roma, con particolare riferimento al fenomeno degli incendi presso gli impianti di trattamento. Quanto è avvenuto sia in sede di audizione avvenuta il 19 gennaio 2024 sia con la trasmissione di una documentazione acquisita con n. 37 (protocollo 49) e n. 72 (protocollo 259) trasmessa rispettivamente dal Direttore del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti del Comune di Roma, Dott. Gaetano Giacomelli e dal Sindaco di Roma Capitale, Roberto Gualtieri, ed acquisiti in data 25 gennaio 2024 e 26 marzo 2024.

L'incendio dei due impianti TMB di Malagrotta di proprietà E. Giovi, a distanza di diciotto mesi uno dall'altro, ha rappresentato certamente un *vulnus* estremamente grave, trattandosi di un polo impiantistico strategico per tutto il sistema della raccolta dei rifiuti romani, presso il quale confluivano per le operazioni di pretrattamento circa il 50% dei rifiuti indifferenziati raccolti quotidianamente dall'Azienda di servizio AMA, fino a 1500 tonnellate al giorno.

In sede di audizione il Sindaco di Roma Capitale, Gualtieri riferiva alla Commissione i quantitativi di rifiuti conferiti da AMA ai TMB di Malagrotta 1 e Malagrotta 2 in rapporto al totale dei rifiuti urbani residui (RUR) prodotti nel quadriennio 2021 – 2024. Tale percentuale passa dal 47,7 % nell'anno 2021 al 29,8 % nell'anno successivo, data in cui è avvenuto l'incendio del TMB2 per poi crollare a zero nell'anno 2024 con il secondo incendio avvenuto al TMB1¹⁴¹.

¹⁴⁰ Doc. n. 204 del 8 ottobre 2024.

¹⁴¹ Doc. n. 37/2 del 25 gennaio 2024.

Tabella 28 quantitativi di rifiuti conferiti da AMA ai TMB M1 e M2 rapporto al totale dei rifiuti urbani residui (RUR)

anno	impianti	R.U.R. conferito	conferito/produzione totale	%
2021	Malagrotta 1	163.983 t	417.427 t / 874.718 t	47,7%
	Malagrotta 2	253.444 t		
2022	Malagrotta 1	158.020 t	256.830 t / 861.568 t	29,8%
	Malagrotta 2	98.810 t		
2023	Malagrotta 1	170.000 t	170.000 t / 850.850	20%
	Malagrotta 2	0 t		
2024	Malagrotta 1 e 2	0 t		

Due eventi che hanno rischiato di innescare una gravissima crisi, con evidenti conseguenze negative per il decoro della città e rischi potenziali per la salute stessa dei cittadini.

Il Sindaco prosegue e rappresenta alla Commissione che soprattutto dopo l'incendio del primo TMB a giugno del 2022, i camion che prima scaricavano presso quell'impianto hanno dovuto trasportare il loro carico presso altri impianti a sud di Roma, e in altre Province, percorrendo distanze anche superiori ai 100 chilometri. Questo ha comportato inevitabili rallentamenti nel ciclo della raccolta, limitando il numero delle corse e dei mezzi a disposizione, ed un aggravio in termini di aumento del traffico di veicoli pesanti e conseguente inquinamento ambientale.

Anche per ridurre questo impatto negativo, la scelta operativa fatta in occasione dell'incendio del 24 dicembre u.s. del secondo TMB di Malagrotta è stata quella di individuare negli stabilimenti AMA all'interno del perimetro cittadino i siti di trasferta dove trasportare e scaricare temporaneamente i rifiuti raccolti, per inviarli nelle ore successive a trattamento presso le destinazioni finali.

Le conseguenze di questi eventi avrebbero potuto essere assai più gravi, se nei primi due anni di lavoro di questa amministrazione non ci fosse stato un grande impegno su tre fronti:

1. l'acquisizione di nuovi sbocchi per garantire il conferimento dei rifiuti. Sono stati siglati contratti con impianti di destinazione finale sia in Italia che all'estero tutti recanti un margine di sicurezza.
2. l'attivazione di nuovi impianti di tritovagliatura nei siti di AMA.
3. l'incremento della capacità di stoccaggio dei rifiuti nei siti di trasferta per evitare che le strade tornino a svolgere esse stesse questa funzione.

Grazie a questo lavoro AMA e la città di Roma sono state in grado di assorbire senza particolari conseguenze un evento potenzialmente devastante come l'incendio dello scorso 24 dicembre 2023. Tuttavia, è evidente che tale evento ha comunque ridotto, anche se non annullato, i margini di sicurezza al momento disponibili. Per questo siamo a lavoro per ampliarli ulteriormente, in attesa della realizzazione del termovalorizzatore.

Tenuto conto della circostanza il Sindaco di Roma Capitale ha chiesto al Prefetto di Roma l'ausilio delle forze dell'ordine per incrementare la vigilanza sugli impianti AMA operativi sul territorio di

Roma. L'Azienda stessa, da parte sua, ha proceduto a potenziare i sistemi di guardiania e sta installando impianti di video sorveglianza nelle proprie sedi operative.

L'auditore per illustrare e far comprendere come l'amministrazione di Roma Capitale abbia deciso di affrontare la complessa gestione dei rifiuti fa un passo indietro di seguito illustrato.

Nella gestione del ciclo dei rifiuti i problemi di Roma nascono dà lontano. [...] Nei fatti, nel periodo 2013-2016 si è realizzato un buon incremento (+12,5%, da 30.5% a 43%) della percentuale di raccolta differenziata e una leggera diminuzione della produzione di rifiuti pro-capite, anche se non nella misura auspicata dalla delibera. Una tendenza positiva che, tuttavia, si è arrestato negli anni successivi (periodo 2017-2021). Nessun miglioramento si verificava nel livello di autosufficienza impiantistica.

Al contrario, nel già deficitario panorama degli impianti a livello cittadino e regionale venivano addirittura a mancare alcuni impianti attivi nel periodo precedente, dopo l'incendio del TMB Salario e la riduzione della capacità del TMB di Rocca Cencia a causa dell'intervento dell'Autorità giudiziaria, a luglio del 2020.

I mutamenti in termini di capacità impiantistica locale, avvenuti negli ultimi anni, hanno determinato le condizioni attuali e le scelte future del breve e medio periodo.

L'impiantistica romana prevedeva una configurazione¹⁴² che restituiva una potenzialità di oltre 900.000 tonnellate/anno, e dunque garantiva l'autosufficienza del trattamento primario dei rifiuti urbani residui, che consisteva in una selezione con raggruppamento di matrici omogenee, per l'invio ad operazioni di recupero o smaltimento in impianti successivi. Progressivamente, a seguito di eventi sopravvenuti, tale dotazione impiantistica è venuta quasi totalmente a mancare¹⁴³. Il susseguirsi di tali eventi ha determinato una drastica riduzione della capacità impiantistica nel territorio di Roma Capitale, passata da oltre 900.000 tonnellate/anno a circa 140.000 tonnellate/anno.

¹⁴²

- Impianto TMB (Trattamento Meccanico Biologico) sito in Roma in località Rocca Cencia, di proprietà AMA, per una potenzialità di circa 234.000 t/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Salario, di proprietà AMA, per una potenzialità di circa 234.000 t/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Malagrotta, denominato Malagrotta 1, di proprietà della società E. Giovi, per una potenzialità di circa 170.000 t/anno;
- Impianto TMB sito in Roma in località Malagrotta, denominato Malagrotta 2, di proprietà della società E. Giovi, per una potenzialità di circa 265.000 t/anno.

¹⁴³

- Impianto TMB sito in Roma in località Salario, di proprietà AMA: nel dicembre 2018 ha chiuso a seguito dell'incendio avvenuto nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2018.
- Impianto TMB sito in Roma in località Rocca Cencia, di proprietà AMA: nel luglio 2020, ha subito un sequestro giudiziario, che ha imposto una riduzione del 40% della potenzialità di trattamento autorizzata, da 234.000 a 140.400 t/anno;
- Impianto TMB di proprietà E. Giovi sito Roma in località Malagrotta e denominato Malagrotta 2: nel giugno 2022 ha chiuso a seguito dell'incendio;
- Impianto TMB di proprietà E. Giovi sito in Roma in località Malagrotta e denominato Malagrotta 1 nel dicembre 2023 ha chiuso a seguito di un incendio.

Questa evoluzione negativa ha costretto AMA a stringere accordi, per il trattamento primario, con soggetti pubblici e privati anche extraregionali, non potendo più garantire il principio di prossimità, anche attivando trasferenze locali sia presso siti di proprietà AMA, attività quest'ultima resa possibile grazie ai poteri commissariali sulla gestione dei rifiuti conferiti dal Governo.

È del tutto chiaro che si tratta di soluzioni tampone, che prolungano nel tempo una modalità che - con costi economici ed ambientali enormi - serve a garantire la gestione quotidiana del problema ma non ha nulla a che vedere con le soluzioni strutturali di cui la città ha bisogno.

Allo stato pendono accertamenti dell'autorità giudiziaria competente per territorio con i quale si verranno a verificare non solo le cause dell'evento ma anche eventuali responsabilità indirette di omesso impedimento del medesimo riconducibili a responsabilità di figure gestorie o tecniche.

L'emergenza in occasione dei due incendi che hanno messo fuori uso gli impianti di Malagrotta è stata così affrontata:

In entrambi i casi, a seguito della immediata convocazione del C.O.C. (Centro Operativo Comunale) con estensione ad ARPA Lazio, ASL RM3 e Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, ci si è mossi con lo strumento delle ordinanze¹⁴⁴ per garantire nei giorni a seguire i monitoraggi ambientali della qualità dell'aria da parte di ARPA Lazio, seguendo un principio di ampia cautela nella delimitazione del raggio entro il quale limitare l'esposizione dei cittadini ai possibili agenti inquinanti e le limitazioni al consumo di prodotti dell'agricoltura e dell'allevamento esposti a possibili rischi di contaminazione

Di seguito un elenco delle ordinanze adottate:

Ordinanze del Commissario Straordinario:

- n.01 del 16.06.2022 [https://commissari.gov.it/media/2370/ordinanza 1-22.pdf](https://commissari.gov.it/media/2370/ordinanza%201-22.pdf)
- n.04 del 12.08.2022: [https://commissari.gov.it/media/2369/ordinanza n4 finale con allegati ore 1530 12agosto-signed.pdf](https://commissari.gov.it/media/2369/ordinanza%20n4%20finale%20con%20allegati%20ore%201530%2012agosto-signed.pdf)
- n.06 del 31.10.2022: [https://commissari.gov.it/media/2350/rm20220000169-2022 1031 ordinanza cs trasferenza rcencia def pggdocx_l1 signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/2350/rm20220000169-2022%201031%20ordinanza%20cs%20trasferenza%20rcencia%20def%20pggdocx_l1%20signed%20firmato.pdf)
- n.01 del 02.01.2023: [https://commissari.gov.it/media/2371/ordinanza n 1 2023.pdf](https://commissari.gov.it/media/2371/ordinanza%20n%201%202023.pdf)
- n. 02 del 19.01.2023: [https://commissari.gov.it/media/2372/ordinanza n 2 2023.pdf](https://commissari.gov.it/media/2372/ordinanza%20n%202%202023.pdf)
- n. 05 del 17.03.2023: [https://commissari.gov.it/media/2354/rm20230000487-ordinanza 5 cs disc malagrotta 8323 signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/2354/rm20230000487-ordinanza%205%20cs%20disc%20malagrotta%208323%20signed%20firmato.pdf)
- n. 07 del 01.12.2022: [https://commissari.gov.it/media/2374/ordinanza n 7 rm227-ordinanza vas signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/2374/ordinanza%20n%207%20rm227-ordinanza%20vas%20signed%20firmato.pdf)
- n.14 del 01.06.2023: [https://commissari.gov.it/media/2339/ra20230033963-ordinanza cs 14 del 01 giugno 2023 aumento rl3_pm signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/2339/ra20230033963-ordinanza%20cs%2014%20del%2001%20giugno%202023%20aumento%20rl3_pm%20signed%20firmato.pdf)
- n.18 del 29.09.2023: [https://commissari.gov.it/media/ggwim2mm/rm20230002723-ordcs-paur-casal-selce signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/ggwim2mm/rm20230002723-ordcs-paur-casal-selce%20signed%20firmato.pdf)
- n.19 del 29.09.2023: [https://commissari.gov.it/media/k2robxlf/rm20230002724-ord-cspaur-rocca-cencia signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/k2robxlf/rm20230002724-ord-cspaur-rocca-cencia%20signed%20firmato.pdf)
- n.20 del 29.09.2022: [https://commissari.gov.it/media/lvxlrhmm/rm20230002725-ordcs_paur ponte-malnome-signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/lvxlrhmm/rm20230002725-ordcs_paur%20ponte-malnome-signed%20firmato.pdf)
- n.27 del 16.11. 2023: [https://commissari.gov.it/media/mtonolui/rm20230003520-ordinanza-awio-procedura-di-gara-tmv signed firmato.pdf](https://commissari.gov.it/media/mtonolui/rm20230003520-ordinanza-awio-procedura-di-gara-tmv%20signed%20firmato.pdf)

¹⁴⁴ Doc. n. 37 del 25 gennaio 2024.

n.31 del 07.12.2023: <https://commissari.gov.it/media/cwhibeaf/rm20230003861-ordinanza-paur-stz-cesano-signed-1- firmato.pdf>

n.34 del 27.12.2023: <https://commissari.gov.it/media/nmsnmke/rm20230004109-ord cs-trasferenza-riripistino-quantitativi-rocca cencia signed firmato.pdf>

n.01 del 02.01.2024: <https://commissari.gov.it/media/w4oo0bkr/rm20240000004-proroga-ordinanza-cs-pte-malnome- signed firmato.pdf>

Ordinanze dei Sindaco di Roma:

n. 98 del 16.06.2022:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun-deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NjYwNg==> (download automatico)

n. 99 del 17.06.2022:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fuii-deliberazioniAtti&parl=:U08=&par2=NjYwNw==> (download automatico)

n. 100 del 19.06.2022:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NjYwOA==> (download automatico)

n.103 del 22.06.2022:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NiYxMQ==> (download automatico)

n.104 del 23.06.2022:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun=deliberazioniAtlj&parl=U08=&par2=NiYxMg==> (download automatico)

n.141 del 24.12.2023:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=Nig2QQ==> (download automatico)

n.142 del 26.12.2023:

<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun-deliberazioniAtti&parl=LJ08=&par2=Njg3MA==> (download automatico)

Nel dettaglio, nel caso dell'incendio al TMB2 del 15 giugno 2022:

- con l'ordinanza n.98 del 16.06.2022 sono state disposte le prime misure contingibili e urgenti - per la durata di 48 ore - finalizzate in via precauzionale ad evitare o limitare i rischi derivabili dall'esposizione ad ingenti inquinanti aerodispersi eventualmente ricaduti al suolo;
- con l'ordinanza n.99 del 17.06.2022, le misure venivano reiterate per ulteriori 48 ore;
- con l'ordinanza n.100 del 19.06.2022, per la durata di 72 ore, venivano mantenuti esclusivamente il divieto di consumo degli alimenti di origine vegetale prodotti nell'area individuata e il divieto di pascolo e razzolamento degli animali;
- con l'ordinanza n. 103 del 22.06.2022 i divieti fissati dall'ordinanza n. 100 venivano reiterati per un periodo di 72 ore;
- con l'ordinanza n.104 del 23.06.2022, preso atto della comunicazione del Direttore dell'U.O.C. SISF della ASL RM3, *“In riferimento agli aggiornamenti relativi ai valori di PM2,5, PM10 e agli altri inquinanti atmosferici, alle analisi sui campioni di acque superficiali, che hanno tutti dimostrato valori non critici, e in considerazione che anche i campioni vegetali analizzati e comunicati dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana hanno dato tutti esito negativo per la ricerca di diossine, furani, PCB e IPA, lo scrivente servizio intende sospendere il divieto di consumo degli alimenti di origine vegetale prodotti nell'area individuata e il divieto di pascolo e razzolamento degli animali da cortile nei Comuni di Roma e Fiumicino”*. Viene invece mantenuta la raccomandazione alla popolazione di seguire le

normali norme igieniche consistenti nel lavaggio della verdura e della frutta prima del loro consumo.

Nel caso dell'incendio dell'impianto TMB1 del 24 dicembre 2023, sempre a Malagrotta, la procedura adottata è stata la medesima.

A seguito della convocazione del Centro Operativo Comunale, si è dato seguito ai provvedimenti rivolti a limitare le possibili conseguenze sulla popolazione residente.

Veniva allertata l'ARPA Lazio, che prontamente predispondeva una campagna di monitoraggio per verificare lo stato della qualità dell'aria, e la ASL RM3 che valutava le misure di sanità pubblica da adottare in via precauzionale per il tempo necessario ad acquisire gli esiti delle indagini sulla qualità dell'aria predisposte da ARPA.

Con l'ordinanza n. 141 del 24 dicembre 2023, in attesa della redazione del modello di ricaduta degli inquinanti aerodispersi, e comunque per un periodo non superiore alle 48 ore, in virtù del principio di precauzione, per un raggio di 6 km dal luogo dell'incendio e limitatamente al territorio di Roma Capitale, veniva disposto il divieto di:

- svolgimento di attività sportive all'aperto;
- raccolta e consumo degli alimenti di origine vegetale prodotti nell'area individuata;
- pascolo e razzolamento degli animali da cortile

Veniva raccomandato inoltre ai cittadini di limitare le attività all'aperto, con particolare riguardo a quelle di natura ludico - ricreativa, e di mantenere chiuse le finestre in caso di fumi persistenti e maleodoranti.

Con l'ordinanza n.142 del 26 dicembre 2023, in considerazione del fatto che i dati forniti da ARPA Lazio hanno mostrato che le concentrazioni di PM10 del 24 e 25 dicembre sono risultate ampiamente inferiori ai limiti giornalieri, consentendo quindi di ridurre la portata delle misure precauzionali disposte con l'ordinanza n.141, venivano mantenuti soltanto i divieti - per ulteriori 48 ore - di raccolta e consumo di prodotti vegetali e di pascolo e razzolamento degli animali da cortile.

In una successiva riunione tecnica convocata il giorno 28 dicembre, alla quale hanno partecipato l'Assessora all'Ambiente di Roma Capitale, i rappresentanti dei Dipartimenti Protezione Civile, Ambiente, Rifiuti e Risanamenti di Roma Capitale, il Gabinetto del Sindaco, il Municipio Roma XII, il Direttore del Servizio SISP della ASL RM3 e un funzionario Dirigente di ARPA Lazio, tutti i presenti - sulla base dei dati delle rilevazioni effettuate e in considerazione delle condizioni meteorologiche che hanno contribuito ad una rapida dispersione degli agenti inquinanti - concordano sulla non protrazione delle misure precauzionali stabilite con la suddetta ordinanza n.142/2023, mantenendo unicamente la raccomandazione relativa al lavaggio della verdura e della frutta prima del consumo, come di norma dovrebbe avvenire. Di tale decisione veniva data comunicazione attraverso la stampa e i canali social dell'amministrazione.

Il Sindaco di Roma Capitale ribadisce che *“al netto di quanto accerteranno le indagini, qualunque sia stata l'origine dell'incendio, Roma avrà impianti, sbocchi e margini di sicurezza necessari a garantire raccolta e trattamento di rifiuti, sia in questa fase intermedia sia a livello strutturale. Realizzeremo e concluderemo il piano rifiuti che consentirà in modo strutturale - omiss- di dotare*

la Capitale d'Italia, in modo strutturale, di una autosufficienza impiantistica, in linea con gli obiettivi europei e nazionali e coerente con il principio dell'economia circolare, attraverso finalmente una capacità di ridurre di oltre il 90% le emissioni climalteranti legate al ciclo dei rifiuti, di assicurare, a livello di prossimità, l'integrale trattamento, riciclo e recupero dei rifiuti, nel quadro di una loro riduzione.”

7.4. Monitoraggio post incendio

Nel contesto emergenziale legato all'evento incendiario che interessato l'impianto di gestione rifiuti TMB-MI, e sopra descritto, l'ARPA Lazio ha svolto attività di monitoraggio della qualità dell'aria. Ciò al fine di fornire supporto tecnico alle autorità preposte a gestire l'emergenza. Tale attività emerge nella sua interezza sia dal documento n. 27/2 acquisito dalla Commissione d'inchiesta il 9 gennaio 2024 che dall'audizione del direttore generale di ARPA Lazio, dott. Tommaso Aureli, soltasi in data 8 gennaio 2024.

In relazione a tale incendio, l'ARPA Lazio ha installato due campionatori ad alto volume, strumenti necessari per verificare l'eventuale presenza in aria di sostanze inquinanti come idrocarburi policiclici aromatici, PCB e diossine: il primo a circa 500 metri a nord e il secondo a circa 100 metri a sud dall'area interessata dall'incendio.

Figura 50 immagine del posizionamento dei campionatori ARPA rispetto ai punti di incendio - Fonte ARPA Lazio



L'intervento di ARPA Lazio è stato attivato da parte dei Vigili del Fuoco, comando di Roma, a seguito del quale una squadra di tecnici in pronta disponibilità ha installato n. 2 campionatori automatici ad alto volume per la ricerca dei microinquinanti organici, ovvero diossine, idrocarburi policiclici aromatici (IPA) e policlorobifenili (PCB). Quanto al fine di fornire elementi utili alle autorità sanitarie (Aziende Sanitarie Locali e Sindaci) sia per una valutazione dei pericoli connessi all'esposizione della popolazione nelle fasi successive ad un incendio sia in merito alla opportunità di attivazione di monitoraggio sulle matrici alimentari (ortofrutta, latte, ecc ...) nelle fasi successive ad un incendio.

Di seguito si ritiene opportuno evidenziare alcune indicazioni sintetiche utili a fornire un quadro entro cui valutare i valori misurati, che si riportano nelle tabelle successive (Tab 29).

Per quanto riguarda le diossine non esiste un riferimento normativo in aria ambiente. L'OMS, nel documento *Air quality guidelines for Europe 2000*, stima concentrazioni di tossicità equivalente (TEQ) di diossine e furani in ambiente urbano pari a circa 0,1 pg/m³, anche se è elevata la variabilità da zona a zona, mentre concentrazioni superiori a 0,3 pg/m³ indicano la presenza di una fonte di emissione localizzate, ovvero significano che l'incendio ha effettivamente generato diossina.

Invece, per quanto riguarda gli Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA) normalmente rilevabili il benzo(a)pirene è l'unico composto per il quale il d.lgs. n.155/2010 prevede un valore limite come concentrazione media annua pari a di 1 ng/m³; tuttavia, tale limite, appunto in quanto media annua, non è direttamente confrontabile con i valori misurati in occasione di incendi, e viene riportato solo come riferimento informativo.

Nemmeno per quanto riguarda i Policlorobifenili (PCB) esistono limiti normativi. Il già citato documento OMS indica che le misure di concentrazioni in area ambiente danno risultati estremamente variabili oscillanti tra 3 pg/m³ (in siti non industriali) e 3.000 pg/m³ (in siti industriali o aree urbane).

Tabella 29: campionamenti effettuati da ARPA Lazio

	Diossine - TEQ (pg/m ³)	Benzo(a)pirene (ng/m ³)	PCB (pg/m ³)
Campionatore 1 (a 500 metri a N)*			
Campione del 25-12-23	0,05	1,3	286
Campione del 26-12-23	0,06	0,6	122

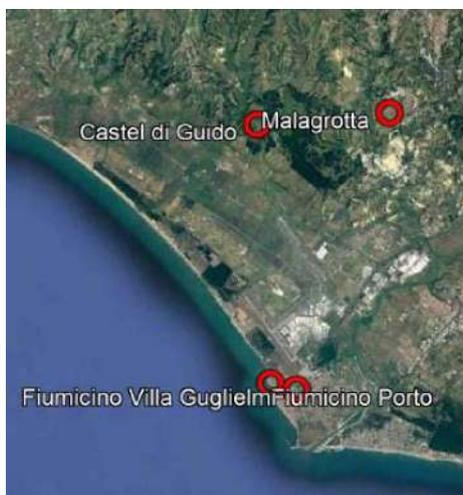
* durante il processo di analisi del campione del 24-12-23 si sono presentati problemi che non hanno permesso la quantificazione degli inquinanti.

	Diossine - TEQ (pg/m ³)	Benzo(a)pirene (ng/m ³)	PCB (pg/m ³)
Campionatore 2 (a 100 metri a S)			
Campione del 24-12-23	0,2	0,1	241
Campione del 25-12-23	0,05	0,7	353
Campione del 26-12-23	0,03	0,9	143

a) Valutazione sui dati delle centraline fisse della rete di monitoraggio della qualità dell'aria -

Al fine di verificare l'eventuale impatto sulle centraline più vicine all'incendio, sono stati analizzati inoltre i dati delle stazioni fisse della rete di monitoraggio della qualità dell'aria. La stazione della rete fissa di monitoraggio più vicina all'impianto è quella denominata "Malagrotta" che si trova a circa 3 km metri a nord dall'area interessata dall'incendio. Sono presenti, inoltre, una stazione a Castel di Guido a circa 7 km a ovest e due stazioni a Fiumicino a circa 12 km in direzione sud ovest.

Figura 51 stazioni fisse della rete di monitoraggio della qualità dell'aria



I valori di PM10 delle tre stazioni di monitoraggio misurati sabato 23, domenica 24 (giorno dell'incendio) e lunedì 25 dicembre, sono i seguenti.

Concentrazione media giornaliera di PM10					
Centralina	Sabato 23.12.23	Domenica 24.12.23	Lunedì 25.12.23	Martedì 26.12.23	Mercoledì 27.12.23
Malagrotta	35 µg/m ³	33 µg/m ³	30 µg/m ³	36 µg/m ³	32 µg/m ³
Castel di Guido	32 µg/m ³	30 µg/m ³	20 µg/m ³	23 µg/m ³	24 µg/m ³
Fiumicino porto	35 µg/m ³	35 µg/m ³	31 µg/m ³	26 µg/m ³	25 µg/m ³
Fiumicino villa Guglielmi	35 µg/m ³	31 µg/m ³	28 µg/m ³	20 µg/m ³	30 µg/m ³

Tabella 30: Concentrazione media giornaliera di PM10 (Fonte: ARPA Lazio)

La concentrazione di PM10 del 24 dicembre sono simili a quelle del giorno precedente all'incendio e mostrano valori ampiamente inferiori al limite giornaliero del PM10 (50 µg/m³); nelle giornate immediatamente successive non si registrano variazioni significative di tale indicatore

La concentrazione di PM10 del 24 dicembre sono simili a quelle del giorno precedente all'incendio e mostrano valori ampiamente inferiori al limite giornaliero del PM10 (50 µg/m³); nella giornata del 25 dicembre si registra una diminuzione dei valori di PM10.

Le centraline nelle giornate del 24 e 25 dicembre non sono state, quindi, interessate dalle polveri generate dall'evento. Nell'area urbana del Comune di Roma in nessuna stazione si sono registrati superamenti del valore limite di PM10.

Nella giornata del 26 dicembre si registra una diminuzione dei valori di PM10 nelle centraline di Fiumicino ed un incremento dei valori delle stazioni di Castel di Guido e Malagrotta, che mostrano valori ampiamente inferiori al limite giornaliero del PM10 (50 µg/m³) e, nel caso di Malagrotta, in linea con quello misurato il giorno precedente all'incendio.

Nella giornata del 27 dicembre si registra una leggera diminuzione dei valori di PM10 nella centralina di Malagrotta, che mostra nel periodo analizzato (dal 23 al 27 dicembre) un andamento abbastanza stabile.

b) Analisi dei dati dei campionatori posizionati nell'area dell'incendio:

1) Analisi dei dati dei campionatori posizionati nell'area dell'incendio per le Diossine;

Per le diossine non esiste un riferimento normativo in aria ambiente, poiché l'esposizione per inalazione diretta costituisce una piccola percentuale dell'esposizione totale (5 % dell'assunzione giornaliera con il cibo). L'OMS, nel documento *Air quality guidelines for Europe 2° edition - 2000* stima concentrazioni di tossicità equivalente (TEQ) di diossine e furani in ambiente urbano pari a circa 0,1 pg/m³, anche se è elevata la variabilità da zona a zona, mentre concentrazioni superiori a 0,3 pg/m³ indicano la presenza di una fonte di emissione localizzate, ovvero significano che l'incendio ha effettivamente generato diossina.

2) Analisi dei dati dei campionatori posizionati nell'area dell'incendio per gli IPA- benzo-a-pirene;

Tra gli Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA) normalmente rilevabili il benzo(a)pirene è l'unico composto per il quale il d.lgs. n.155/2010 prevede un valore limite come concentrazione media annua pari a 1 ng/m³; tuttavia, tale limite, appunto in quanto media annua, non è direttamente confrontabile con i valori misurati in occasione di incendi, e viene riportato solo come riferimento informativo.

3) Analisi dei dati dei campionatori posizionati nell'area dell'incendio per i PCB.

Anche per i Policlorobifenili (PCB) non esiste un riferimento normativo in aria ambiente, poiché l'esposizione per inalazione diretta costituisce una piccola percentuale dell'esposizione totale (1-2 % dell'assunzione giornaliera con il cibo). Il già citato documento OMS indica che le misure di concentrazioni in aria ambiente danno risultati estremamente variabili oscillanti tra 3 pg/m³ (in siti non industriali) e 3.000 pg/m³ (in siti industriali o aree urbane).

Tabella 31: Diossine, IPA PCB - Confronto valori con eventi precedenti: Ecologica 2000 (Ciampino RM - 2023).

	Diossine – TEQ (pg/m ³)	Benzo(a)pirene (ng/m ³)	PCB (pg/m ³)
Limiti o valori di riferimento	0.1-0.3 (suggerito OMS)	1 (media annua)	-
Campione del 29-07-23 (NRG 15741)	3.3	0.3	340
Campione del 30-07-23 (NRG 15846)	4	0.1	418
Campione del 31-07-23 (NRG 16040)	6.1	0.7	330
Campione del 01-08-23 (NRG 16235)	0.4	<0.1	220
Campione del 02-08-23 (NRG 16366)	0.2	<0.1	290
Campione del 03-08-23 (NRG 16489)	0.2	<0.1	180
Campione del 04-08-23 (NRG 16484)	0.09	<0.1	180

	Diossine – TEQ (pg/m ³)	Benzo(a)pirene (ng/m ³)	PCB (pg/m ³)
Campionatore 2 (a 100 metri a S)			
Campione del 24-12-23	0,2	0,1	241
Campione del 25-12-23	0,05	0,7	353
Campione del 26-12-23	0,03	0,9	143

In data 12 gennaio 2024 in sede di audizione il direttore generale dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA Lazio) della Regione Lazio, Tommaso Aureli, riferiva che confrontando i dati del 24 dicembre 2023, data dell’incendio, con quelli del giorno antecedente e successivo si osserva che *“la qualità dell’aria i valori del PM10 non hanno subito variazioni; quindi, non ci sono stati impatti dell’incendio su questo parametro, e comunque in nessuna delle centraline fisse è stato superato il limite dei 50 microgrammi al metro cubo, che è il limite giornaliero stabilito per questo parametro. ... per le diossine, sia per il campionatore uno che per il campionatore due non abbiamo una variazione sostanziale di questo parametro, forse perché l’incendio è durato poco – è stato spento in 18 ore – quindi è stata eliminata presto la fonte della produzione delle diossine.”*

Il Sindaco di Roma Capitale riferisce alla Commissione che, superata l’emergenza dell’incendio, rimangono da risolvere le principali criticità industriali derivanti dall’attuale assetto che necessita una correzione al più presto:

- 1) Quasi il 30% del totale dei rifiuti prodotti da Roma (450mila tonnellate/anno) oggi finisce in discarica. Il dato medio nazionale è pari al 20%;
- 2) Anche con la raccolta differenziata al 65%, mantenendo l’attuale assetto impiantistico, il fabbisogno di discarica sarebbe equivalente a 350 mila tonnellate/anno;
- 3) L’attuale gestione del ciclo dei rifiuti urbani disperde valore, genera alti costi ambientali ed economici e non è compatibile con un uso sostenibile del suolo e delle risorse naturali.

Dal 3 ottobre 2024 il TMB1 ha ripreso l’attività di ricezione dei rifiuti indifferenziati prodotti dal Comune di Roma, per il tramite di AMA S.p.A., per una quantità di 400 tonnellate al giorno. L’amministratore Giudiziario della E. Giovi ritiene che nel giro di un mese di raggiungere la quantità massima autorizzata pari a 600 tonnellate al giorno¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Doc. n. 221 del 31 ottobre 2024.

8. I costi di gestione dei rifiuti urbani

Ai fini di una migliore valutazione e contestualizzazione dei dati relativi alla produzione, raccolta, e gestione dei rifiuti urbani nonché, relativi dei relativi costi del servizio, si ritiene utile premettere quale sia la provenienza delle informazioni e la relativa metodologia di elaborazioni dei dati tratti dal “Catasto dei rifiuti”¹⁴⁶ ovvero dal documento acquisito dalla Commissione d’inchiesta con numero 177 trasmesso dal Presidente di ISPRA, dott. Stefano Laporta, in data 7 agosto 2024.

Occorre premettere che il Catasto dei rifiuti assicura un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato in materia di produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali. I dati sui rifiuti urbani sono acquisiti dall’ISPRA grazie al contributo delle sezioni regionali del Catasto e, in generale, di tutti i soggetti pubblici detentori dell’informazione, nonché attraverso il Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD). Essi sono elaborati e pubblicati con cadenza annuale ai sensi dell’*articolo 189, comma 6*, del d.lgs. n. 152/2006. Diversamente, il documento acquisito dalla Commissione d’inchiesta contiene informazioni e dati appositamente elaborati dall’Istituto per restituire un focus specifico sull’oggetto dell’indagine qui trattata.

A partire dai dati 2016, l’ISPRA effettua le elaborazioni sulla produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani applicando la metodologia individuata dal decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 26 maggio 2016. Tale metodologia presenta alcune differenze rispetto a quella adottata sino all’anno 2015, pertanto i dati dal 2016 in poi non risultano totalmente confrontabili con quelli della serie storica pregressa.

I dati sulla produzione e sulla raccolta differenziata dei rifiuti urbani sono reperiti da ISPRA attraverso una procedura standardizzata che prevede, in primo luogo, l’invio di appositi questionari ai soggetti pubblici che a vario titolo raccolgono informazioni in materia di gestione dei rifiuti urbani. In particolare, le informazioni sono annualmente richieste a:

1. Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell’ambiente (ARPA/APPA);
2. Regioni;
3. Province;
4. Osservatori regionali e provinciali sui Rifiuti.

In assenza di riscontro, o in caso di informazioni parziali e incongruenti, ISPRA procede alle necessarie integrazioni mediante l’elaborazione delle banche dati relative al Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD). Per la produzione e la raccolta differenziata di rifiuti urbani, le sezioni prese in considerazione sono: “*Sezione rifiuti urbani e assimilati e raccolti in convenzione*”, con particolare riferimento alla scheda RU e ai relativi moduli D-RU e CS; “*Sezione rifiuti speciali*”, con particolare riferimento ai moduli DR e RT allegati alle schede RIF.

Nel caso in cui le informazioni non risultino disponibili neanche facendo ricorso alle banche dati MUD, l’Istituto procede all’effettuazione di stime al fine di quantificare il dato dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti su scala comunale, utilizzando una metodologia uniforme sull’intero territorio nazionale.

In particolare, ISPRA procede alla ripartizione dei comuni di ciascuna provincia, per i quali il dato di produzione totale risulta disponibile, in fasce di popolazione residente (<5.000, 5.000 - 14.999,

¹⁴⁶ <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=menucostiru>

15.000 - 29.999, 30.000 - 49.999, 50.000 - 149.999, ≥ 150.000) e alla determinazione dei valori medi di produzione pro capite di ogni fascia.

I dati vengono raccolti ed elaborati a livello di singolo comune, fatta eccezione per quei casi in cui le informazioni risultano disponibili esclusivamente aggregate per ATO, Comunità montane, Consorzio Unioni di Comuni.

La principale problematica nell'elaborazione dei dati sulla gestione riguarda la corretta computazione dei rifiuti che vengono avviati ad impianti di trattamento prima del loro definitivo recupero o smaltimento. Tali rifiuti, infatti, una volta sottoposti a trattamenti di tipo meccanico-biologico sono perlopiù identificati con codici 191212 (altri rifiuti compresi i materiali misti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti), 191210 (rifiuti combustibili - CSS), 190501 (parte di rifiuti urbani e simili non compostata), 190503 (compost fuori specifica) e 190599 (rifiuti provenienti dal trattamento aerobico dei rifiuti non specificati altrimenti) e classificati come rifiuti speciali. In molte regioni si assiste a rilevanti movimentazioni di queste tipologie di rifiuti verso destinazioni extraregionali, non esistendo obblighi di gestione nell'ambito della regione di produzione. Tale prassi rende particolarmente difficile seguire il flusso dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale. Anche gli impianti di incenerimento tendono sempre di più a ricevere quote di rifiuti sottoposti a trattamenti preliminari finalizzati ad innalzare il potere calorifico ai fini del successivo avvio al processo termico.

8.1. Analisi dei costi pro capite del servizio di igiene urbana

La Commissione d'inchiesta, al fine di integrare e completare lo specifico approfondimento in merito i costi di gestione per il servizio di igiene urbana sostenuti dalle città metropolitane, ha ritenuto di implementare informazioni provenienti da diverse fonti quali: il Presidente di ISPRA, dott. Stefano La Porta¹⁴⁷, il Presidente di AMA SpA, Bruno Manzi¹⁴⁸ ed il Presidente dell'AcoS, dott. Santo Emanuele Mugnari¹⁴⁹. Informazioni delle quali si fornisce di seguito un sintetico vaglio.

Prima dell'analisi è doveroso premettere la modalità in cui è stata fatta l'analisi di costo pro capite del servizio di igiene urbana, così come rappresentato da ISPRA nel documento richiamato in nota e di seguito illustrato.

L'analisi delle voci di costo è stata effettuata tramite l'elaborazione dei dati finanziari, riportati nella scheda CG della sezione "Comunicazione Rifiuti Urbani" del Modello Unico di Dichiarazione (MUD) di cui al DPCM 3 febbraio 2023, "Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2023". La scheda CG riporta i dati del Piano Economico Finanziario (PEF), redatto secondo il Titolo VI dell'MTR-2, Deliberazione ARERA 363/2021¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Doc. n. 177 del 7 agosto 2024

¹⁴⁸ Doc. n. 125 del 16 giugno 2024

¹⁴⁹ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024

¹⁵⁰ Delibera 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif – approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. Il provvedimento definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025, adottando il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)

<https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/21/363-21>

In particolare, vengono esaminati i “Costi operativi” e i “Costi Comuni” di cui al Titolo III, nonché i “Costi d’uso del capitale” di cui al Titolo IV, dell’MTR-2.

Nel dettaglio, le voci di costo utilizzate per determinare il costo totale pro capite e per kg di rifiuto urbano sono:

- CRT - costi dell’attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati;
- CTS - costi dell’attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani;
- CTR - costi dell’attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- CRD - costi dell’attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate;
- CO^{exp}TV, CO^{exp}TF - voci di natura previsionale destinate alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell’anno di riferimento riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo n.116/20;
- CQ^{exp}TV, CQ^{exp}TF - voci di natura previsionale destinate alla copertura, rispettivamente, di eventuali oneri variabili e fissi aggiuntivi che ci si attende di sostenere per l’adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall’Autorità;
- COI^{exp}TV, COI^{exp}TF - voci di natura previsionale destinate alla copertura degli oneri variabili e fissi attesi, relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale;
- CSL - costi dell’attività di spazzamento e di lavaggio;

- Costi comuni (CC), che comprendono:
 - costi operativi per l’attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti CARC;
 - costi di gestione relativi sia al personale non direttamente impiegato sia alla quota parte dei costi di struttura CGG;
 - costi relativi alla quota dei crediti inesigibili CCD;
 - include la quota degli oneri di funzionamento degli enti territorialmente competenti, di ARERA e degli oneri locali CO_{AL};

- Costi d’uso del capitale (CK), che comprendono:
 - componente a copertura degli ammortamenti delle immobilizzazioni del gestore (AMM);
 - componente a copertura degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario (ACC);
 - remunerazione del capitale investito netto per il servizio del ciclo integrato (R);
 - componente relativa alla remunerazione delle immobilizzazioni in corso per il servizio del ciclo integrato (R_{LIC});
 - costi d’uso capitale di cui all’art.13.11 dell’MTR-2 (CK_{proprietari})¹⁵¹.

¹⁵¹ <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/363-21MTR2.pdf>

Allegato A alla deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, integrato e modificato dalla deliberazione 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante “Aggiornamento biennale (2024- 2025) del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)” e dalla deliberazione 23 gennaio 2024, 7/2024/R/RIF, recante “Ottemperanza alle Sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Seconda, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023, in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti, di cui alla deliberazione dell’autorità 363/2021/R/RIF, e ulteriori disposizioni attuative”.

Articolo 13 Valore delle immobilizzazioni.

13.11 Con riferimento ai cespiti di proprietari diversi dal gestore, possono essere ammessi a riconoscimento tariffario solo nel caso in cui l’uso del bene, richieda un canone o il pagamento di interessi o ratei di mutui; qualora tale condizione sia soddisfatta, vengono riconosciute al gestore/ente locale i costi d’uso del capitale delle relative immobilizzazioni, nei limiti dei canoni e/o mutui sostenuti.

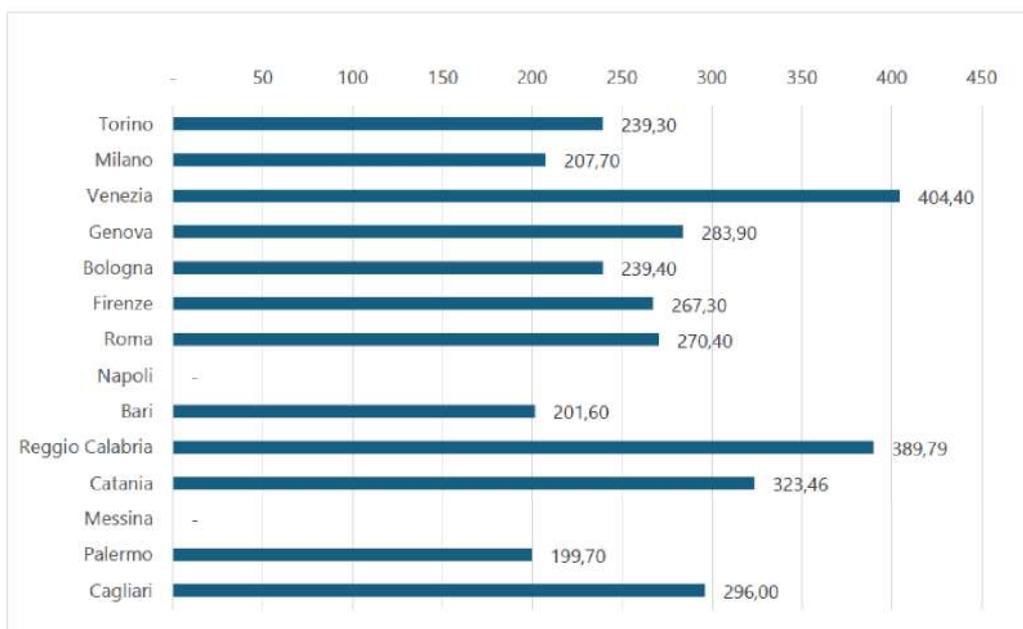
Nell'anno 2022, ai fini della determinazione del costo annuo pro-capite è stato analizzato un campione di 6.090 comuni, corrispondenti al 77% dei comuni italiani (7.904). In termini di popolazione, i comuni campione equivalgono a 50.650.154 di abitanti residenti, ovvero l'86,1% della popolazione italiana (58.850.717).

Dall'analisi dei dati, il costo medio annuo pro-capite, registrato a livello nazionale, nel 2022, è pari a 192,27 euro/abitante.

Analizzando il costo pro capite delle sole città metropolitane, a meno delle città di Napoli e di Messina, di cui non si dispongono i dati, si è rilevato che tutte presentano un costo pro capite superiore al costo medio nazionale (Figura 52). In particolare, il costo pro capite più elevato, nel 2022, si è registrato per la città di Venezia, con 404,4 euro/abitante, seguita da Reggio Calabria con 389,8 euro/abitante e da Catania con 323,5 euro/abitante. I valori più bassi si sono osservati, invece, per Palermo e Bari, rispettivamente con 199,7 euro/abitante e 201,6 euro/abitante.

Per la città di Roma si è registrato un costo pro capite pari a 270,4 euro/abitante.

Figura 52 Costo pro capite del servizio di igiene urbana delle città metropolitane, anno 2022



Fonte: ISPRA

A livello di macroarea geografica, al Nord, il costo totale pro capite più alto si è registrato, oltre a Venezia con 404,4 euro/abitante, a Genova e Torino con, rispettivamente, 283,9 euro/abitante e 239,3 euro/abitante, mentre il costo più basso si è rilevato per Milano con 207,7 euro/abitante, (Figura 52, Costo pro capite del servizio di igiene urbana delle città metropolitane, anno 2022). Al Centro, troviamo Roma, con 270,4 euro/abitante presenta il costo più elevato, seguita da Firenze e Bologna con, rispettivamente, 267,3 euro/abitante e 239,4 euro/abitante.

Al Sud, si segnala quale dato saliente, la città di Reggio Calabria con un costo di 389,8 euro/abitante; seguono Catania con 323,5 euro/abitante e Cagliari con 296 euro/abitante. Il costo più basso si è registrato, invece, per la città di Palermo, con 199,7 euro/abitante.

Focalizzando l'attenzione sulla tipologia di prelievo adottato, si evidenzia che Cagliari è l'unica città metropolitana che ha optato per il sistema di tariffazione puntuale, a partire dal 2021; dal confronto con alcune città che adottano il sistema corrispettivo emerge, con la città di Venezia (404,4 euro/abitante) una differenza pari a -108,4 euro/abitante (-27%), con la città di Reggio Calabria (389,79 euro/abitante), invece, si rileva un costo inferiore di 93,8 euro/abitante (- 24%). Tuttavia, per quanto riguarda il confronto con Venezia si evidenzia che l'elevato costo di gestione è dovuto alla peculiarità intrinseca della città.

La Tabella 32 riporta, oltre ai costi pro capite delle città metropolitane, per l'anno 2022, anche le informazioni relative alle detrazioni applicate nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario nell'anno di riferimento.

Nel 2022 le maggiori detrazioni (art. 4.6 della Delibera ARERA del 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif – approvazione del metodo tariffario rifiuti, MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025) riguardano le città di Palermo, Genova e Firenze, rispettivamente con 2,9 milioni di euro, 2,7 milioni di euro e 2,2 milioni di euro.

Tabella 32 Costi pro capite del servizio di igiene urbana delle città metropolitane, anno 2022

Macro area	Regione	Comune	Pop. 2022	CRT €/ab*anno	CTS €/ab*anno	CTR €/ab*anno	CRD €/ab*anno	CO _{116w} €/ab*anno	CO _{117w} €/ab*anno	CO _{118w} €/ab*anno	CO _{119w} €/ab*anno	CK €/ab*anno	CC €/ab*anno	CSL €/ab*anno	CQ _{118r} €/ab*anno	CQ _{119r} €/ab*anno	CO ₁₁₉ €/ab*anno	Costo totale €/ab*anno	Detrazioni ¹⁾ €/anno
NORD	Piemonte	Torino	841.600	25,8	-	53,7	47	-	-	-	-	39,1	42,4	31,1	-	0,2	-	239,30	-
	Lombardia	Milano	1.354.196	22,5	20	15	33,7	-	-	-	-	14,8	29,9	71,7	-	-	-	207,70	-
	Veneto	Venezia	250.369	49,8	45,5	22,9	112,4	-	0,6	-	-	51,5	61,9	59	-	0,9	-	404,40	31,441
	Liguria	Genova	558.745	39,6	65,8	13,1	46,1	-	-	-	-	23,1	66,3	30	-	-	-	283,90	2.743,797
CENTRO	Emilia-R.	Bologna	387.971	24,5	28,7	19,8	58,6	-	0,3	-	-	38	26,2	43,2	-	-	-	239,40	277,685
	Toscana	Firenze	360.930	20,8	52,5	27,1	48,4	-	-	-	-	36,4	32,9	49,2	-	-	-	267,30	2.185,348
	Lazio	Roma	2.748.109	30,1	50,5	11,6	66,1	-	-	8,61	-	24,1	30,6	46,4	-	2,0	0,3	270,40	-
	Campania	Napoli	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	nd	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SUD	Puglia	Bari	316.015	24,9	31,5	25,1	47,9	-	-	1,98	-	7,7	21	41,5	-	-	-	201,60	954,273
	Calabria	Reggio Calabria	170.951	9,5	42,4	9,8	54,8	-	-	-	-	195,7	34,3	42,4	-	0,9	-	389,79	-
	Sicilia	Catania	298.762	22,9	70,6	3,3	77,4	-	-	66,9	-	21,7	38,8	21,8	-	-	-	323,46	n.d.
	Sicilia	Messina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Sicilia	Palermo	630.167	31,8	50,8	-	44,3	-	-	-	-	17,5	33,5	21,8	-	-	-	199,70	2.909,926
	Sardegna	Cagliari	148.117	18,4	7,7	33,1	77,5	-	-	8,2	-	59,1	29,7	62,3	-	-	-	296,00	n.d.

(1) Detrazioni di cui all'art.4.6 Deliberazione 363/2021

Legenda: CRT = Costi di raccolta e trasporto rifiuti indifferenziati; CTS = Costi trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani; CTR = Costi di trattamento e recupero dei rifiuti urbani; CRD = Costi di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate; CO_{116w}, CO_{117w}, CO_{118w} = voci di natura previsionale destinate alla copertura degli oneri variabili e fissi attesi, relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale; CO_{119w}, CO_{119r} = voci di natura previsionale destinate alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo n.116/20; CQ_{118r}, CQ_{119r} = voci di natura previsionale destinate alla copertura, rispettivamente, di eventuali oneri variabili e fissi aggiuntivi che ci si attende di sostenere per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall'Autorità; CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale.

Fonte: ISPRA

¹⁾ Punto 4.6 dell'art. 4 della Deliberazione 363/2021: "In attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 sono considerate come valori massimi. È comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori, indicando, con riferimento al piano economico finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti".

Relativamente ai costi per chilogrammo di rifiuto, il costo medio nazionale, nel 2022, è pari a 38,3 euro centesimi/chilogrammo (€/kg). Come si evince dalla Figura 52 (Costo totale per kg di rifiuto delle città metropolitane, anno 2022), solo per le città di Bari e di Palermo si registra un costo inferiore alla media nazionale, rispettivamente di 36,3 euro centesimi/kg e di 35,5 euro centesimi/kg.

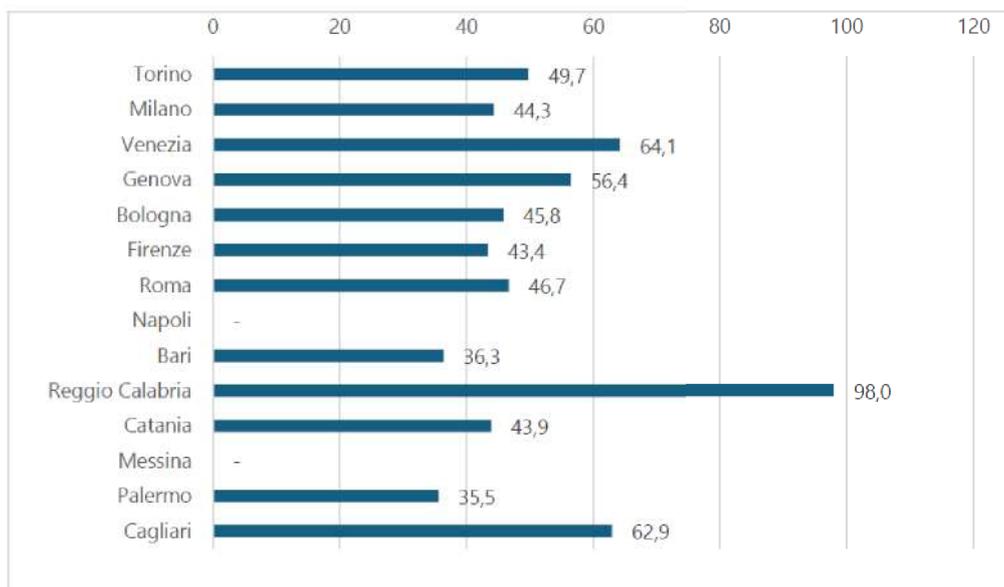
Il costo più elevato si registra per la città di Reggio Calabria, con 98 euro centesimi/kg a fronte di un quantitativo di rifiuti prodotti pari a 68 mila tonnellate, di cui 28 mila tonnellate raccolte in modo differenziato. Segue Venezia, con un costo pari a 64,1 euro centesimi/kg a fronte di un quantitativo di rifiuti prodotti pari 157,9 mila tonnellate, di cui 99 mila tonnellate raccolte in modo differenziato. Per le città di Cagliari e di Genova si registra un costo, rispettivamente di 62,9 euro centesimi/kg e 56,4 euro centesimi/kg. A Cagliari è stato prodotto un quantitativo di rifiuti pari 69,7 mila tonnellate, di cui 52,1 mila tonnellate raccolte in modo differenziato; mentre a Genova i rifiuti prodotti sono 281,2 mila tonnellate, di cui 120,5 mila tonnellate raccolte in modo differenziato (Tabella 35 Costo totale per kg di rifiuto delle città metropolitane, anno 2022).

Si evidenzia, al riguardo dei dati di Reggio Calabria, che la componente di costo che maggiormente incide sul costo di gestione è rappresentata dai “Costi d’uso del capitale” (CK), in particolare, dalla componente “Accantonamenti per crediti”. Per completezza in relazione a quest’ultima l’MTR-2 della Deliberazione ARERA n. 363/2021 specifica al punto 16.2 “*Con specifico riferimento alla valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti, si prevede che:*

- *nel caso di TARI tributo, non possa eccedere il valore massimo pari all’80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell’allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/11;*
- *nel caso di tariffa corrispettiva, non possa eccedere il valore massimo previsto dalle norme fiscali”.*

Il punto 3.3 dell’allegato n. 4/2 al Dlgs 118/2011 riporta “*Sono accertate per l’intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all’evasione, ecc.”.*

Figura 53 Costo totale per kg di rifiuto delle città metropolitane, anno 2022.



Fonte: ISPRA

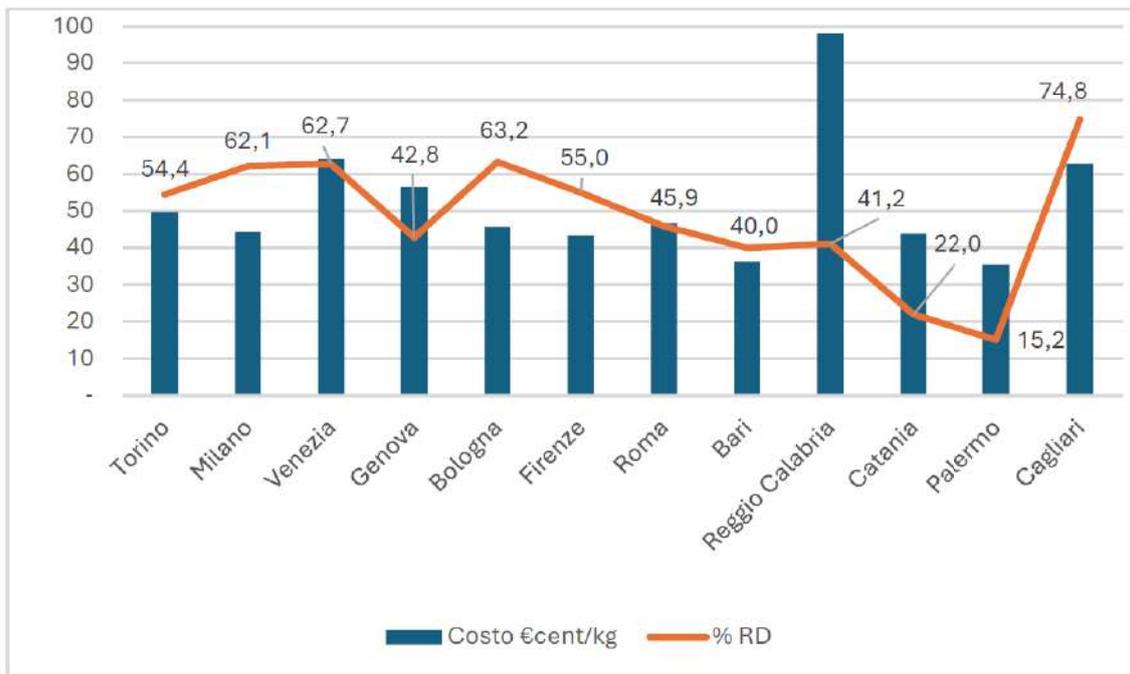
Tabella 33 Costo totale per kg di rifiuto delle città metropolitane, anno 2022

Macroarea	Regione	Provincia	Comune	Popolazione 2022	RU tonnellate	% RD	Costo totale €/cent/kg
NORD	Piemonte	TO	Torino	841.600	405.001	54,4	49,7
	Lombardia	MI	Milano	1.354.196	635.225	62,1	44,3
	Veneto	VE	Venezia	250.369	157.888	62,7	64,1
	Liguria	GE	Genova	558.745	281.183	42,8	56,4
CENTRO	Emilia-Romagna	BO	Bologna	387.971	202.904	63,2	45,8
	Toscana	FI	Firenze	360.930	222.544	55,0	43,4
	Lazio	RM	Roma	2.748.109	1.592.308	45,9	46,7
SUD	Campania	NA	Napoli	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Puglia	BA	Bari	316.015	175.513	40,0	36,3
	Calabria	RC	Reggio Calabria	170.951	68.003	41,2	98,0
	Sicilia	CT	Catania	298.762	220.332	22,0	43,9
	Sicilia	ME	Messina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Sicilia	PA	Palermo	630.167	354.036	15,2	35,5
	Sardegna	CA	Cagliari	148.117	69.662	74,8	62,9

Fonte: ISPRA

La figura 53 il costo per chilogrammo di rifiuto e la percentuale di raccolta differenziata raggiunta dalle città metropolitane.

Figura 54 Costo totale per kg di rifiuto e percentuale di RD delle città metropolitane, anno 2022



Infine, le figure di seguito riportano il costo medio nazionale per abitante, alle voci di costo rilevate nelle città metropolitane.

Figura 55 Costo dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (CRT) per abitante, anno 2022

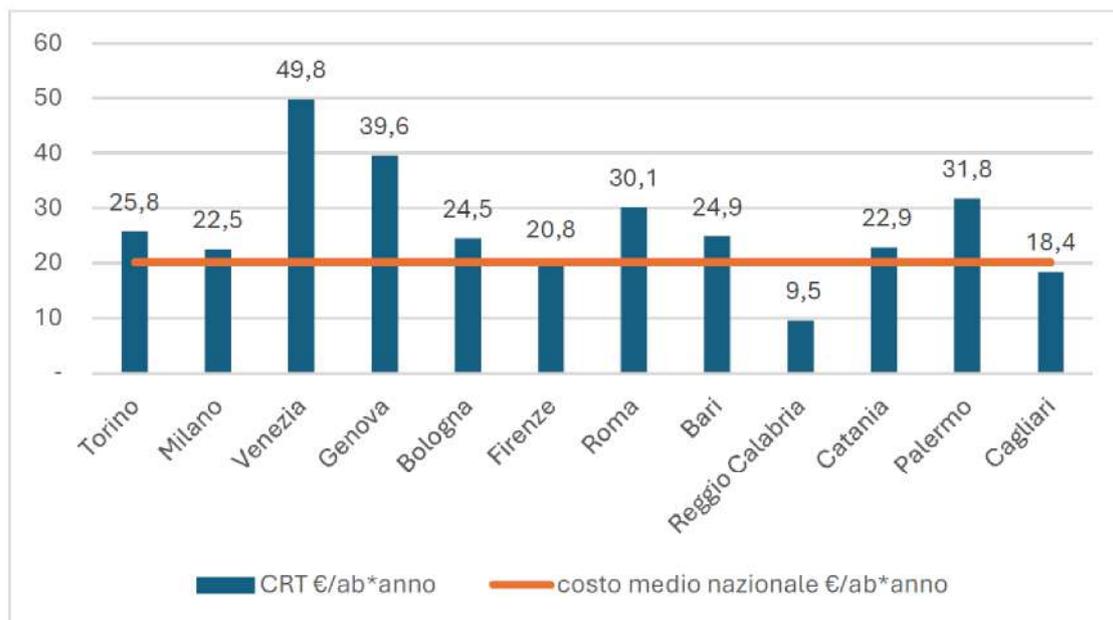


Figura 56 Costo dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (CTS) per abitante, anno 2022

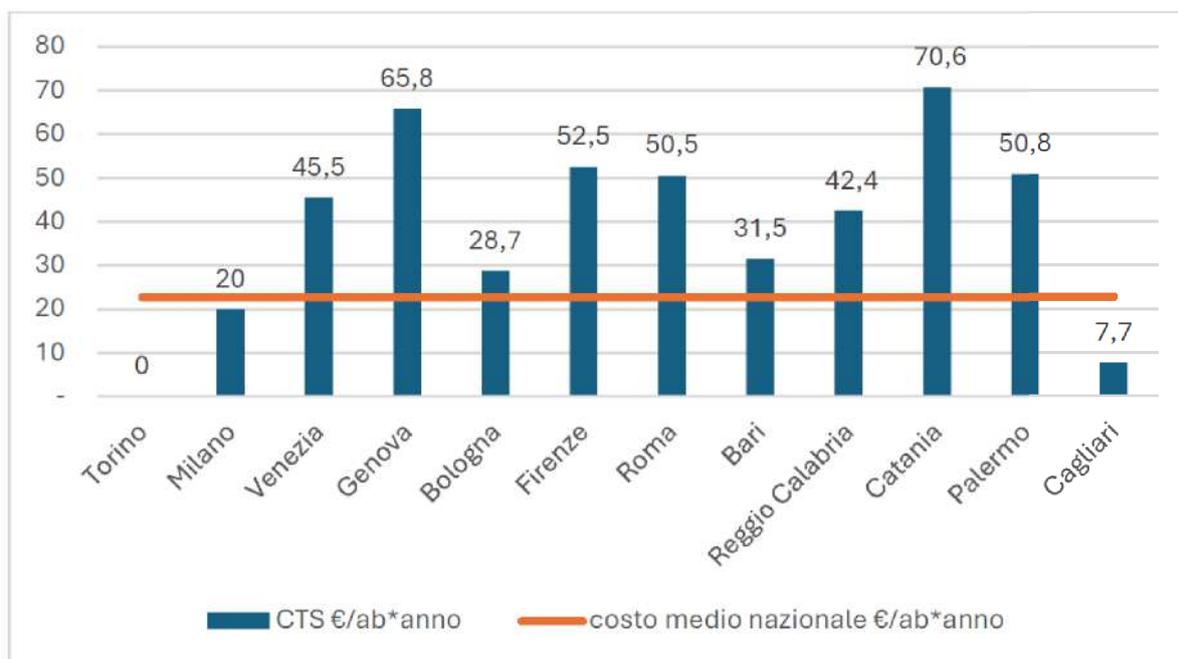


Figura 57 Costo dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani (CTR) per abitante, anno 2022

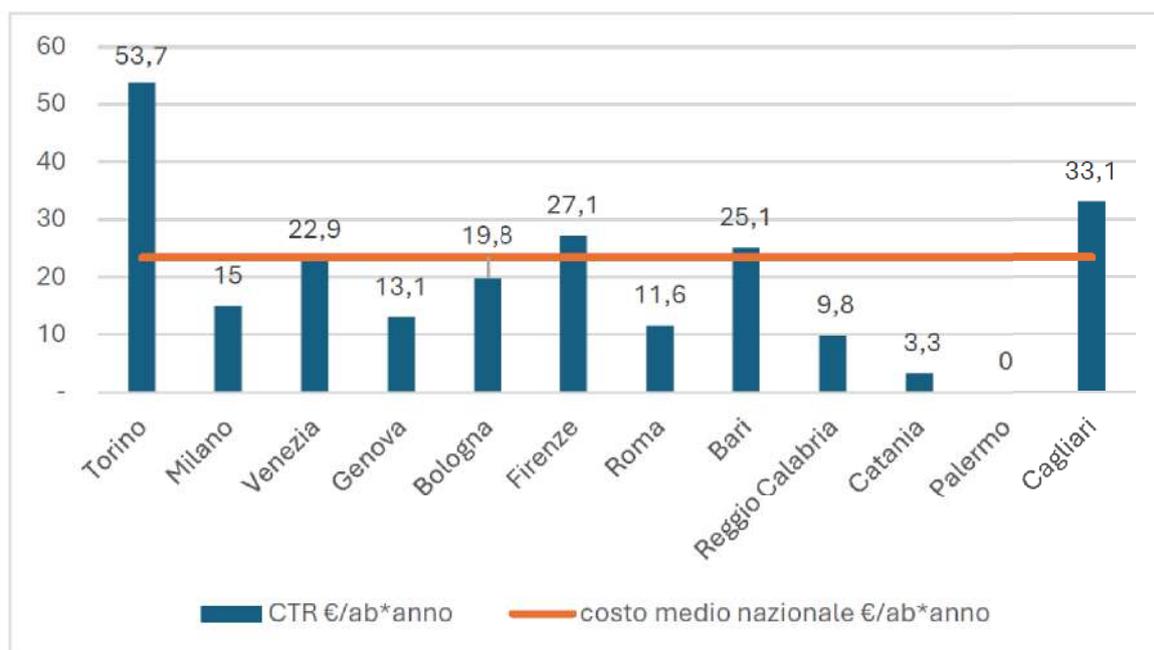


Figura 58 Costo dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante, anno 2022

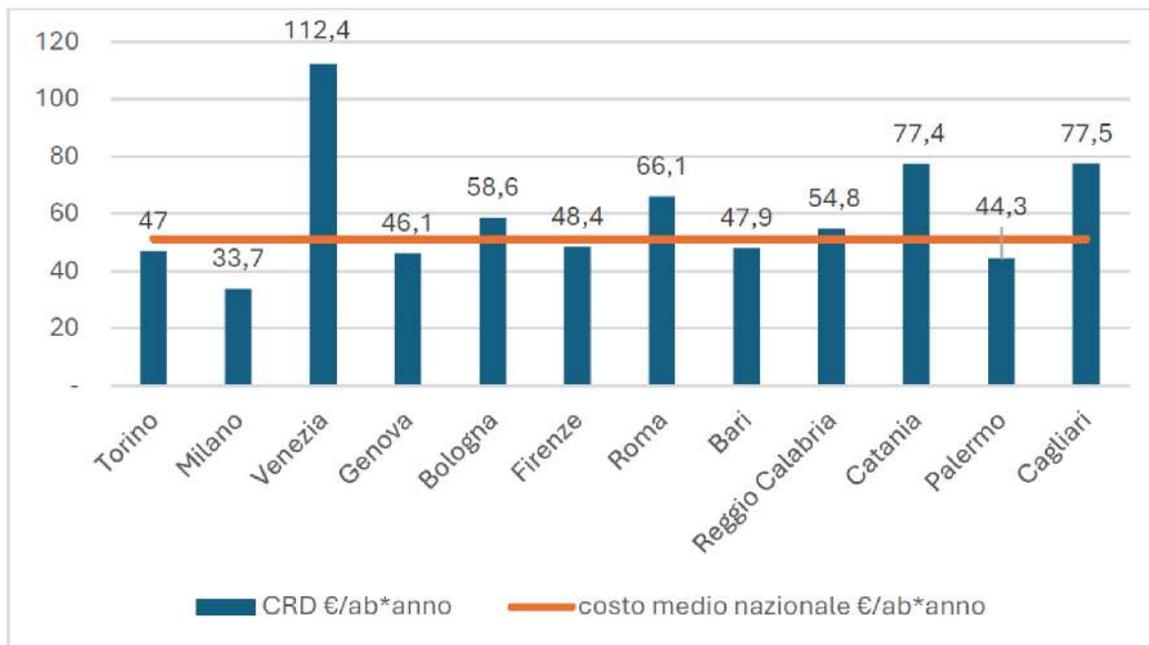


Figura 59 Costo dell'attività di spazzamento e di lavaggio (CSL) per abitante, anno 2022

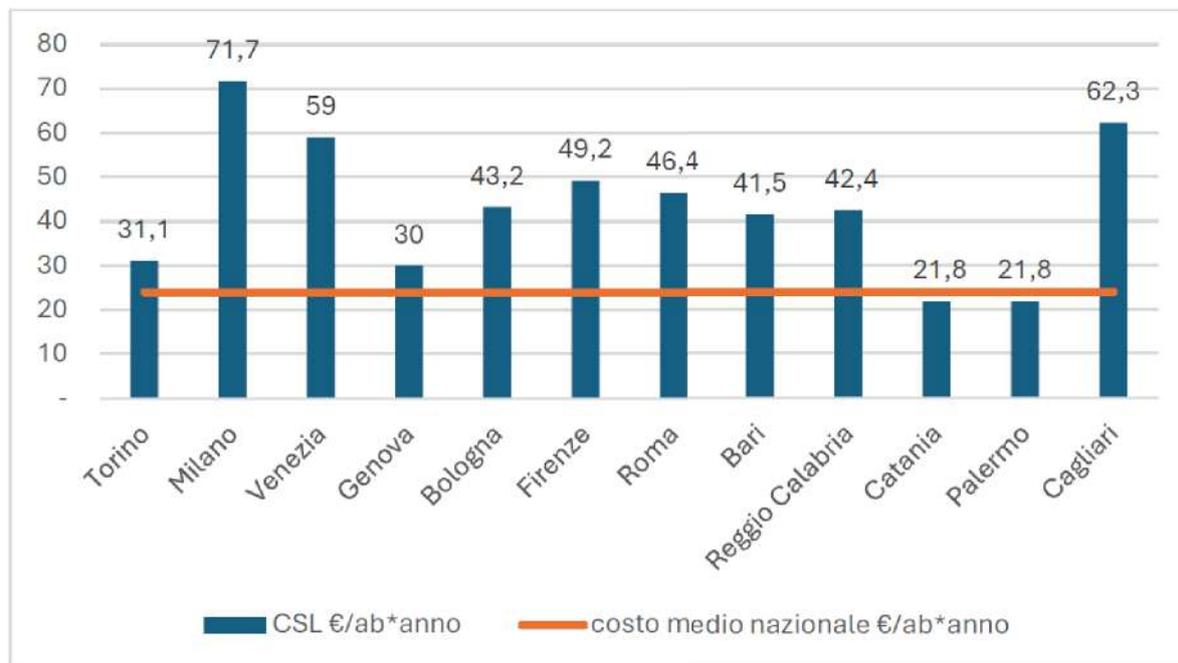


Figura 60 Costi comuni (CC) per abitante, anno 2022

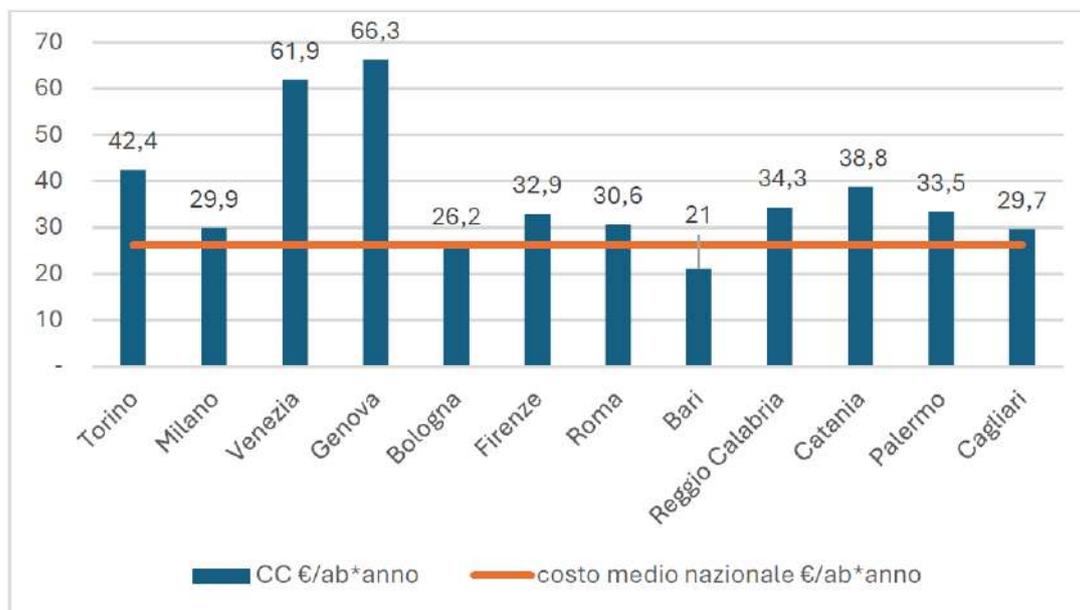
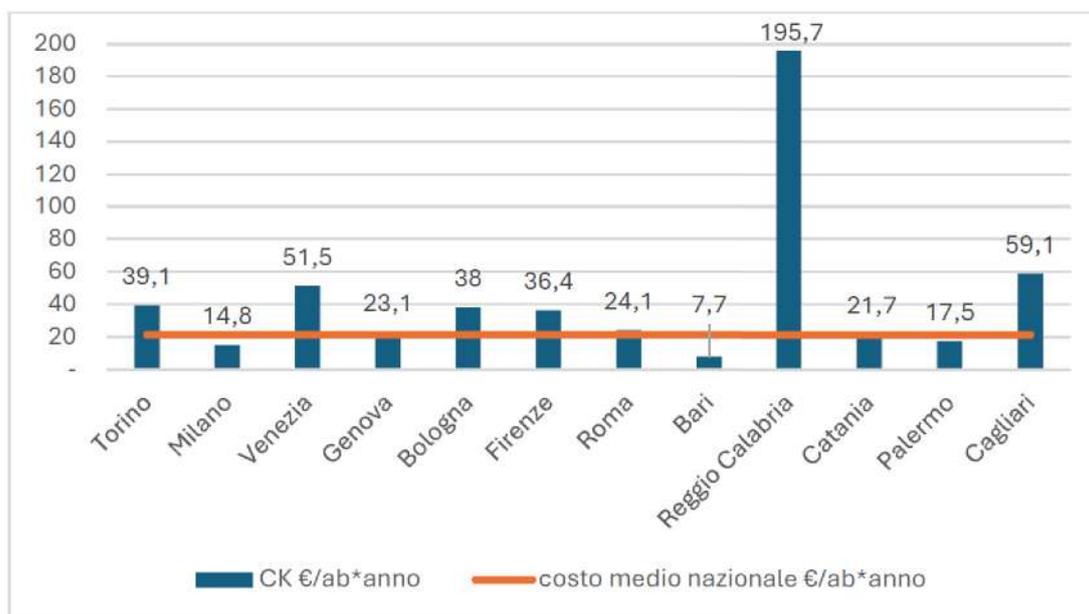


Figura 61 Costi d'uso del capitale (CK) per abitante, anno 2022



Osservando i grafici sul costo dei singoli servizi che determinano il costo medio per chilogrammo di rifiuti possiamo rilevare che il costo dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante è il servizio, che incide più di tutti gli altri, quali in dettaglio, quello di: raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (CRT), trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (CTS), trattamento e recupero dei rifiuti urbani (CTR), spazzamento e di lavaggio (CSL) e altri costi.

Nell'anno 2022, per la città di Roma il costo per l'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante è risultata essere pari a 66,1 euro/abitante anno, maggiore del

trattamento e smaltimento (CTS) con 50,5 euro/abitante anno e del trattamento e recupero (CTR) pari a 11,6 euro/abitante anno.

In merito alle spese sostenute negli ultimi anni relativamente al trattamento e conferimento finale dei rifiuti indifferenziati raccolti da AMA¹⁵², dall'anno 2018 all'anno 2024, si osserva che la spesa per il trattamento e smaltimento rifiuti indifferenziati, come dai piani economici finanziari, è via via crescente. Nell'anno 2018 la spesa ammonta a 126.527.412 euro, con un'incidenza sul PEC del 17,7%. Incrementa fino al 2023 raggiungendo il valore di 153.278.588 euro che corrisponde all'incidenza sul PEF del 21,9%. Il dato previsionale per il 2024 è ancora in aumento attestandosi a 197.928.957 euro, ovvero al valore percentuale correlato al 26,3% del PEF.

Tabella 34 spese sostenute dall'anno 2018 al 2024 per il trattamento e conferimento finale dei rifiuti indifferenziati raccolti da AMA

Anno Piano Finanziario	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Riferimento	DAC 101-2017	DAC 140-2018	DAC 118 -2020	DAC 60 -2021	DAC 23-2022	DAC 23-2022	DAC 51-2024
CTS - Costi Trattamento e Smaltimento*	126.527.412	146.258.151	150.312.580	151.881.739	138.829.163	153.278.588	197.928.957
Totale Piani Economici Finanziari	713.338.068	713.607.737	701.963.637	705.181.135	701.495.556	700.055.802	753.325.760
% Incidenza Costi Trattamento su totale PEF	17,7%	20,5%	21,4%	21,5%	19,8%	21,9%	26,3%

*Negli anni 2018/2019_I costi sono al lordo dell'efficientamento applicato da Roma Capitale sul valore totale del Piano Finanziario.

Per quanto attiene al trattamento dei rifiuti differenziati, si osserva un'incidenza sul piano economico finanziario che per il biennio 2020-2021 è pari al 4%, per poi passare al 5% nel successivo biennio 2022-2023, e mantenersi tale anche per l'anno 2024 di previsione. Sulla percentuale di incidenza dei costi sul piano economico finanziario della raccolta e trattamento dei rifiuti differenziati le percentuali oscillano tra il 28% e il 35,2%. Ciò evidenzia come la spesa della raccolta incida in modo importante sul totale.

Tabella 35 spese sostenute dall'anno 2018 al 2024 per il trattamento e conferimento finale dei rifiuti differenziati raccolti da AMA

Anno Piano Finanziario	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Riferimento	DAC 101-2017	DAC 140-2018	DAC 118 -2020	DAC 60 -2021	DAC 23-2022	DAC 23-2022	DAC 51-2024
CTR - Costi Trattam Rifiuti Diff			30.771.720	31.506.826	31.866.501	34.984.797	35.281.150
CRD - Costi Raccolta differenziata	216.092.172	251.176.678	165.789.899	186.888.052	181.580.499	186.655.664	192.833.865
TOTALE CRD + CTR	216.092.172	251.176.678	195.561.619	218.394.878	213.447.000	221.640.461	228.115.015
% Incidenza Costi Trattamento RD su totale PEF			4%	4%	5%	5%	5%
% Incidenza Costi raccolta + Trattamento RD su totale PEF	30,3%	35,2%	28,0%	31,0%	30,4%	31,7%	30,3%

*Negli anni 2018/2019_I costi di trattamento e raccolta differenziata sono raggruppati.

Con riferimento alla percentuale di incidenza dei costi sul piano economico finanziario della raccolta e trattamento dei rifiuti differenziati, le percentuali oscillano tra un minimo del 28% ed un massimo del 35,2%. A fronte di una percentuale di incidenza dei costi di trattamento della raccolta differenziata sul PEF pressoché costante, tra il 4% ed il 5%. Ciò evidenzia che la spesa della raccolta incide in modo importante sul totale.

¹⁵² Doc. n. 125 del 16 giugno 2024.

In sintesi, l'incidenza, espressa come percentuale, del costo del trattamento dei rifiuti differenziati sul piano economico finanziario è nettamente inferiore a quello della loro raccolta e trattamento, di circa 25 punti percentuali.

Dunque, paragonando l'incidenza sul PEF, dall'anno 2020 all'anno 2023, del costo di trattamento dei rifiuti indifferenziati, pari ad un valore medio percentuale di 21% con il trattamento dei rifiuti differenziati pari al 4%, si osserva un peso (rilevanza) nettamente maggiore del primo.

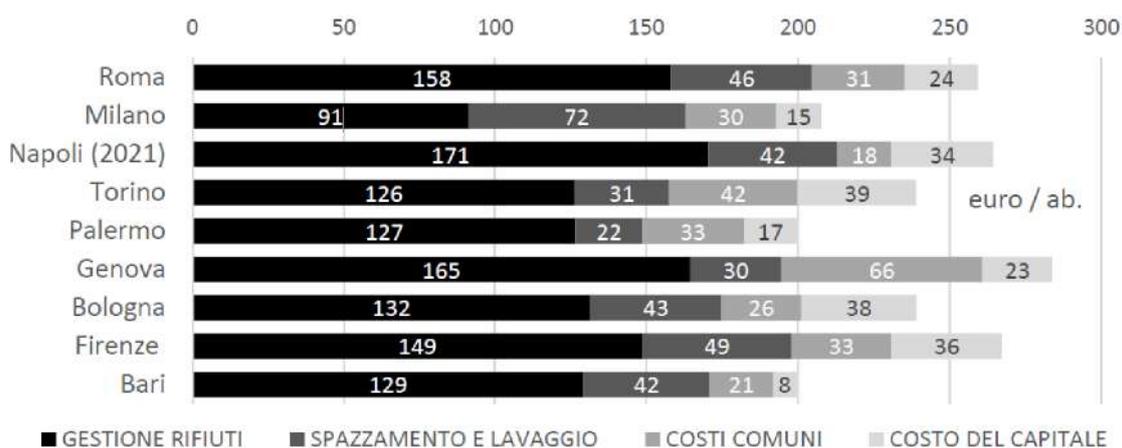
Se consideriamo che il costo medio nazionale annuo pro capite di gestione dei rifiuti urbani è pari a 194,5 euro/abitante (dato del 2021, nel 2020 era 185,6), in aumento di 8,9 euro ad abitante e che nella città di Roma tale valore è pari a 296,2 euro/abitante (dato 2021, +8 euro/abitante rispetto al 2020), abbiamo evidenza di una spesa di circa cento euro in più per abitante anno.

A questa ricognizione del costo pro capite del servizio di igiene urbana a Roma dobbiamo aggiungere il fatto che la spesa per i rifiuti indifferenziati è quadrupla rispetto a quella dei rifiuti differenziati ovvero il costo che incide sul piano economico finanziario di Roma Capitale.

Da tali valori si impone la necessità di aumentare la differenziata e ridurre l'indifferenziata anche ai soli fini di ridurre i costi del trattamento.

Sempre facendo riferimento al costo pro capite (costo totale per abitante) del servizio rifiuti di Roma e nelle grandi città, nell'anno 2022 la città più costosa per i residenti è Genova (284 euro/ab), seguita da Firenze (267 euro/ab), Napoli (264 euro/ab) e Roma (259 euro/ab). Roma segue in terza posizione con poco meno di 260 euro/ab/anno (Figura 61). Fra le città meno costose troviamo Bari, Palermo e Milano.

Figura 62 Costo pro capite per le principali linee di servizio nelle grandi città italiane (2022).



Fonte: elaborazione AcoS su dati ISPRA, Catasto Rifiuti

È interessante notare che solo nelle quattro città del centro-sud la gestione dei rifiuti supera il 60% del costo totale (Roma 61%, Napoli, Bari e Palermo intorno al 65%). Al contrario, esclusa Milano, nelle città del centro-nord, il costo della gestione dei rifiuti oscilla intorno al 55%.

Particolarmente interessante è la composizione del costo (rifiuti) di Milano, che ha la più bassa incidenza della gestione dei rifiuti (44%) e la più alta per la pulizia delle strade (35%, contro una media del 18%). Nonostante in città la raccolta rifiuti sia esclusivamente *porta a porta* (con il risultato di avere una percentuale di differenziata fra più alte delle grandi città europee), il costo di

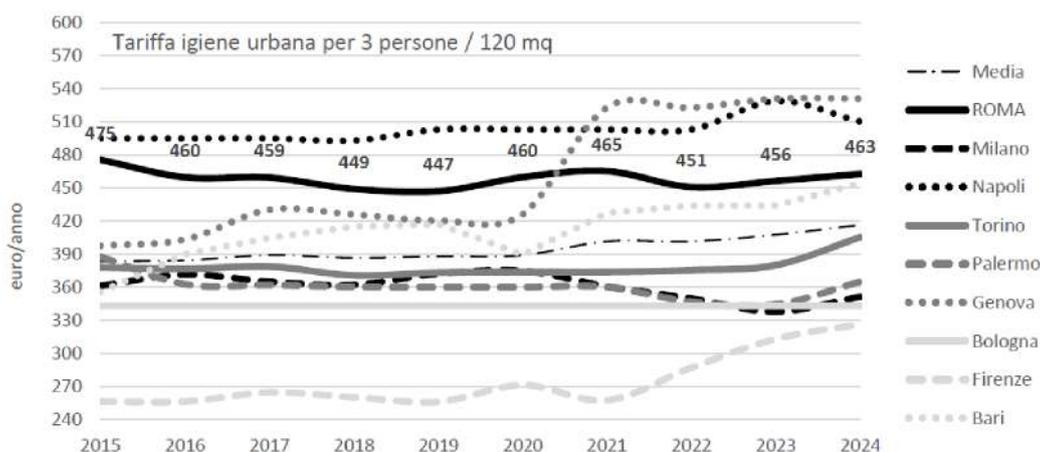
gestione è piuttosto basso, in parte grazie al fatto che i bidoncini di recapito sono movimentati dai cittadini, ma anche per la chiusura dei rifiuti indifferenziati operata attraverso un termovalorizzatore. Nel documento acquisito dalla Commissione d'inchiesta in data 23 settembre 2024 con n. 125, trasmesso dal Presidente dell'Acos, si ritiene che: *“Questa caratteristica (condivisa anche con Bologna) testimonia il fatto che la termovalorizzazione dei rifiuti non è necessariamente un disincentivo a differenziare, ma anzi può ridurre i costi di gestione del ciclo, liberando risorse da dedicare alla differenziata e alla pulizia della città.”*

Andando a confrontare le tariffe domestiche, calcolate in base ai documenti approvati dai comuni, il quadro è leggermente differente (Figura 62). Pertanto di seguito un breve focus sulle tariffe di igiene urbana a confronto nelle grandi città italiane (2015-2024).

La tariffa è calcolata per una famiglia media di 3 persone che vive in un'abitazione di 120 mq e che non gode di agevolazioni. La tariffa romana è stabilmente sopra la media, ma nel periodo ha seguito un andamento appena discendente e convergente con la media. Al di sopra della tariffa di Roma si trovano quella di Napoli e dal 2021 anche quella di Genova. Fra le città che vantano i migliori risultati ambientali in termini di differenziata, Bologna, Milano e Firenze presentano anche le tariffe più basse fra le grandi città, mentre Torino è più costosa anche se ancora sotto la media. Da notare che, esclusa Bologna (stabile) e Napoli (in diminuzione), nel 2024 tutte le città hanno adottato un incremento tariffario.

Per quanto riguarda le agevolazioni sociali, Roma in condizioni normali prevede – per i nuclei familiari con attestato Isee in corso di validità inferiore a 6.500 euro, in ordine con i pagamenti pregressi – la possibilità di richiedere l'esenzione dalla TaRi entro febbraio di ogni anno. Inoltre, è prevista una agevolazione ambientale per le famiglie che praticano l'autocompostaggio¹⁵³.

Figura 63 Tariffe di igiene urbana a confronto nelle grandi città italiane (2015-2024)



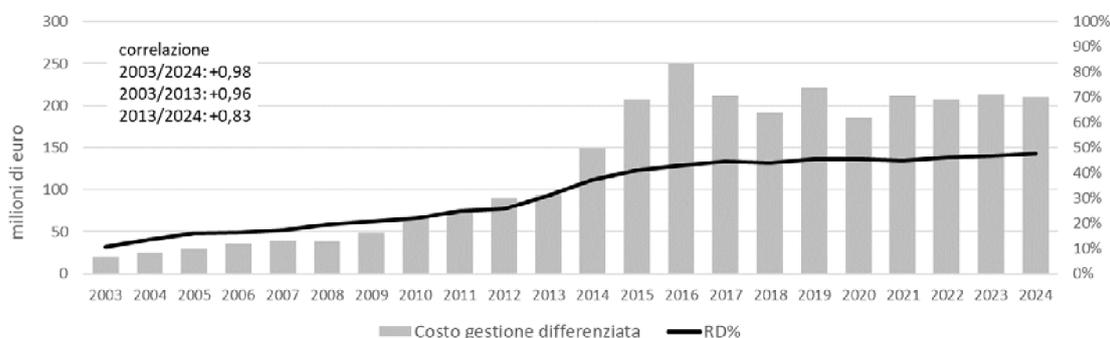
Fonte: elaborazione AcoS su dati ISPRA, Catasto Rifiuti

¹⁵³ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024

“Nel mese di gennaio, possono fare richiesta dell’agevolazione ambientale le utenze domestiche in regola con i pagamenti TaRi che abbiano ad uso esclusivo uno spazio aperto non pavimentato di almeno 25metri quadrati, possano dimostrare di acquistato una compostiera e dichiarino di aver eseguito il compostaggio domestico nell’anno precedente. La riduzione si applica nella misura del 30% della TaRi”.

8.2. Indici di efficienza e di efficacia: costi totali, costi unitari e risultati

Partendo dalla gestione differenziata, che ha seguito il più forte incremento di spesa nel tempo, la Figura 63 (*Efficacia della gestione differenziata: costo in Piano Finanziario e percentuale*) evidenzia il rapporto costi/risultati in termini di percentuale di differenziata, mostrando un'elevata correlazione positiva nell'intero periodo. In realtà, andando ad esaminare separatamente i periodi fino al 2013 e dal 2013 in poi, la correlazione è confermata per il primo intervallo, mentre più di recente diventa meno significativa, con un andamento erratico della previsione di spesa, senza risultati apprezzabili di aumento della differenziata.

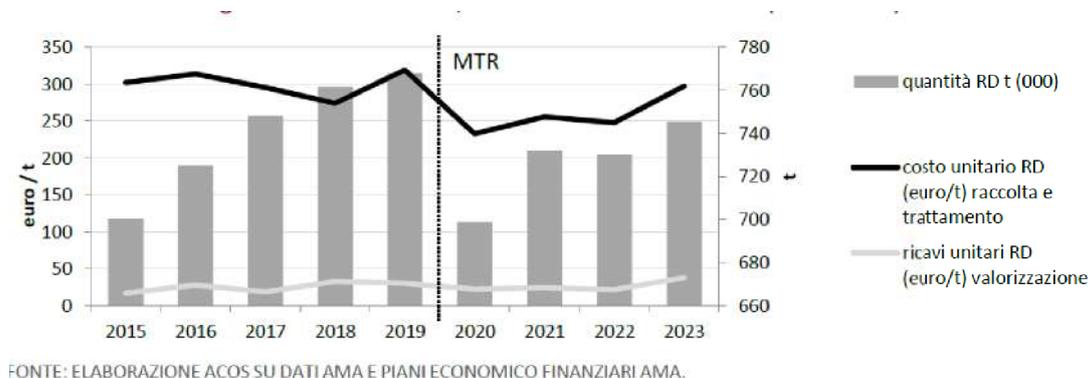
Figura 64 *Efficacia della gestione differenziata: costo in Piano Finanziario e percentuale*

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU RISORSE NECESSARIE PREVISTE NEI PIANI FINANZIARI AMA.

L'esaurimento dell'effetto delle riorganizzazioni della raccolta operate fra il 2012 e il 2014 ha quindi lasciato il posto a un andamento sostanzialmente stazionario della percentuale di differenziata, piuttosto indipendente dalle variazioni pur significative dei costi approvati di anno in anno. È quindi prioritario adottare gli ulteriori provvedimenti di riorganizzazione prospettati dal PGR-RC e verificarne l'efficacia nel dare nuovo impulso al settore.

La Figura 64 (*PEF: gestione differenziata, costi unitari e ricavi unitari, 2015-2023*) evidenzia la variazione dei costi e dei ricavi unitari della raccolta differenziata iscritti nei piani finanziari rispetto alle rispettive quantità raccolte. Nella gestione differenziata, il progressivo aumento delle quantità separate ha subito un arresto nell'anno dell'emergenza sanitaria, che, d'altra parte, ha determinato una diminuzione trasversale di tutte le quantità prodotte. In seguito, il trend di crescita è ripreso, ma in un contesto di riduzione tendenziale della produzione dei rifiuti causata dal rallentamento dell'economia, aggravato dopo la pandemia anche dalle tensioni economiche e politiche internazionali. Da notare l'incremento dei ricavi unitari derivanti dalla valorizzazione delle differenziate nel 2023.

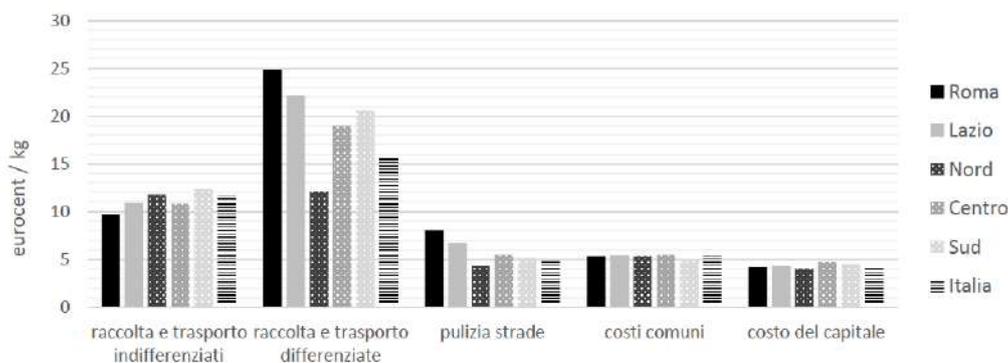
Figura 65 PEF: gestione differenziata, costi unitari e ricavi unitari (2015-2023)



La ridefinizione delle voci di costo attuata con l'introduzione del MTR di Arera, che scorpora dalla raccolta differenziata la quota corrispondente alla parte di materiali non recuperati, riusati o riciclati e mandati invece a smaltimento, ha determinato fra il 2019 e il 2020, una discontinuità dei costi unitari delle gestioni differenziata e indifferenziata, con diminuzione del primo e corrispondente incremento del secondo. Dopo il 2020, mentre il costo unitario della differenziata ha ripreso una tendenziale crescita, l'indifferenziata ha visto una divaricazione fra il costo di trattamento e smaltimento, in aumento, e quello di raccolta e trasporto, in costante diminuzione, in un contesto di quantitativi raccolti e trattati più o meno stabile e ridotto rispetto al periodo pre-covid.

Figura 65 (Confronto fra i costi unitari di alcune voci del servizio di igiene urbana a Roma e le medie nazionali per macroaree, 2022) mette a confronto le voci di costo unitario di Roma con le medie del Lazio, delle zone geografiche del Paese e con le medie nazionali. L'anno di riferimento è il 2020, ultimo anno disponibile presso il Catasto Rifiuti Ispra. I costi unitari di Roma sono in linea con le medie regionali e nazionali per quanto riguarda i costi del capitale e i costi comuni. Dal punto di vista dei costi operativi, sono leggermente al di sotto di tutte le medie per quanto riguarda la raccolta e trasporto degli indifferenziati, mentre sono nettamente superiori a tutte le medie per quanto riguarda raccolta e trasporto delle differenziate e pulizia delle strade.

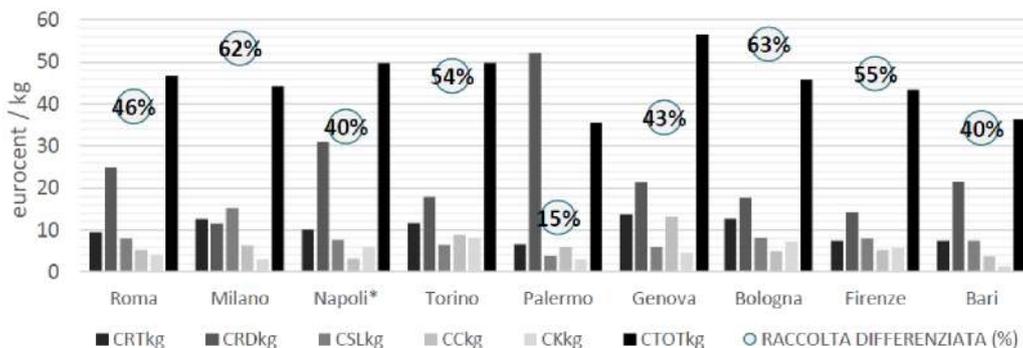
Figura 66 Confronto fra i costi unitari di alcune voci del servizio di igiene urbana a Roma e le medie nazionali per macroaree (2022)



Nota: i costi unitari di Roma per il 2022 sono calcolati sulla base dei dati Ama relativi alle quantità e sulla base dei costi approvati per il PEF 2022.

Fonte: ELABORAZIONE ACOS SU ISPRA, CATASTO RIFIUTI.

Figura 67 Costi unitari per le principali linee di servizio nelle grandi città italiane (2022)



Legenda: Costi unitari per kg. CRT costo raccolta/trasporto indifferenziati; CRD costo raccolta differenziata; CSL costo spazzamento e lavaggio; CC costi comuni; CK costi del capitale; CTOT costi totali.

Fonte: ELABORAZIONE ACOS SU DATI ISPRA, CATASTO RIFIUTI.

Nella Figura 67 (*Costi unitari per le principali linee di servizio nelle grandi città italiane, 2022*) si può osservare un benchmark dei costi unitari delle diverse voci del servizio di igiene urbana e della percentuale differenziata nelle grandi città italiane, riferito al 2022 (ultimo dato del Catasto Rifiuti Ispra disponibile per i singoli comuni). In posizione mediana per percentuale di raccolta differenziata, la Capitale non presenta nessuna voce di costo *unitario estrema* rispetto al campione: essa si trova solo leggermente sopra la media per il costo della gestione differenziata, per la pulizia delle strade e per il costo totale; leggermente al di sotto per invece la raccolta e il trasporto degli indifferenziati, per i costi comuni e per quelli del capitale. Da notare che, fra le città più virtuose in termini di differenziata percentuale, Milano si distingue per un costo unitario della differenziata inferiore a quello dell'indifferenziata (al contrario di quanto accade a Bologna, Firenze e Torino)¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024.

9. Questioni economiche finanziarie: AMA&Roma Capitale

9.1. Azienda AMA SpA

AMA è stata costituita con Delibera di Consiglio Comunale n. 141 del 2 agosto 2000 come società per azioni, con capitale sociale interamente di proprietà di Roma Capitale. Raccoglie l'eredità dell'omonima Azienda Speciale che aveva gestito il servizio dal 1994 e di AMNU, Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana, costituita nel 1985 per sostituire il servizio che fin dai primi del '900 era svolto direttamente dal Comune¹⁵⁵.

AMA è una società interamente controllata da Roma Capitale e, con un personale di 7.145 dipendenti al 31 dicembre 2022, serve un bacino di circa 2,8 milioni di abitanti, su un'estensione territoriale estremamente vasta, di circa 1.300 km quadrati (12 volte quella di Parigi), raccogliendo annualmente circa 1,5 milioni di tonnellate di rifiuti. Rappresenta il più grande operatore in Italia nella gestione integrata dei servizi ambientali. Tali dimensioni si inseriscono in un contesto ancor più peculiare per la presenza di frequenti grandi eventi, cortei, manifestazioni pubbliche, nonché dell'elevato numero di "non residenti", che stabilmente gravitano sul suo territorio (turisti, pendolari, stranieri non registrati, studenti fuori sede).

La Società ha per scopo lo svolgimento di tutte le attività riconducibili ai servizi pubblici locali previsti in materia ambientale, funeraria, di servizi urbani e territoriali, di servizi industriali al territorio e delle pulizie in genere per conto di Roma Capitale, nonché le attività di accertamento, liquidazione, riscossione anche coattiva degli importi dovuti in relazione ai servizi erogati (TaRi).

Più in particolare, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, AMA si occupa principalmente:

- della gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti e dell'ambiente, così come identificati dalla vigente normativa;
- dell'acquisizione, progettazione, realizzazione e gestione, in ogni sua fase, di impianti industriali di trattamento e smaltimento rifiuti;
- della gestione delle attività di raccolta differenziata, di recupero, valorizzazione, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti;
- dell'erogazione di ogni servizio concernente l'igiene e la salubrità urbana, ivi compresi la pulizia dei mercati e può effettuare operazioni e servizi di valorizzazione ambientale, in ciò includendo la gestione delle aree verdi, le attività di bonifica di aree compromesse, terreni e falde mediante tecniche fisiche, chimico/fisiche e biotecnologiche;
- degli interventi di protezione civile ambientale e antincendio, nonché della produzione e commercializzazione di composti (mediante trasformazione di rifiuti e fanghi di depurazione civile e di altre materie organiche, anche di provenienza agroindustriale e derivanti dalla cura del verde pubblico);
- della promozione di azioni di informazione e sensibilizzazione dei cittadini sui temi dell'igiene urbana e della gestione dei rifiuti;
- della gestione integrata dei servizi cimiteriali, dei trasporti funebri, delle lampade votive, dei servizi di cremazione e delle onoranze funebri;
- della promozione di azioni di prevenzione e repressione dei comportamenti contrari all'igiene urbana in collaborazione e secondo gli indirizzi del Socio;

¹⁵⁵ Doc. n. 125/4 dell'11 giugno 2024.

- può procedere alla progettazione ed alla costruzione di opere ed impianti utili allo svolgimento dei servizi e delle attività sopraindicati;
- può svolgere le attività di gestione amministrativa relative ai servizi sopraindicati, ivi incluse le attività di accertamento, liquidazione, riscossione anche coatta degli importi dovuti in relazione ai servizi erogati. Dal 1° gennaio 2020 non si occupa più della gestione degli incassi Ta.Ri., che è stata internalizzata su conti correnti intestati a Roma Capitale.

Lo schema che segue indica le società controllate al 100% da Roma Capitale e le principali attività svolte da AMA.

Figura 68 Principali attività svolte da AMA



La tabella che segue, riporta la passata composizione degli organi amministrativi e il nominativo del Direttore Generale (quando presente) di AMA:

Tabella 36 Composizione degli organi amministrativi di AMA

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Presidente	D. Fortini ⁽¹³⁾	L. Bagnacani ⁽¹⁸⁾	L. Bagnacani	L. Bagnacani ⁽²¹⁾ L. Melara ⁽²²⁾			D. Pace ⁽³⁰⁾
Amministratore Unico	A. Solidoro ⁽¹⁴⁾ A. Giglio ⁽¹⁵⁾	A. Giglio ⁽¹⁹⁾		M. Bagatti ⁽²³⁾ S.A. Zaghis ⁽²⁴⁾	S.A. Zaghis ⁽²⁵⁾	S.A. Zaghis ⁽²⁵⁾ A. Piazza ⁽²⁷⁾	A. Piazza ⁽²⁹⁾
Amministratore Delegato	D. Fortini ⁽¹⁶⁾						
Direttore Generale	A. Filippi ⁽¹⁷⁾	S. Bina ⁽²⁰⁾				M. Pucci ⁽²⁸⁾	M. Pucci ⁽³¹⁾ A. Bossola ⁽³²⁾

Nota: 13) incarico ricoperto fino al 3/8/2016, (14) nominato il 4/8/2016 e dimessosi il 01/09/2016, (15) nominata il 16/11/2016, (16) incarico ricoperto dal 01/03/2016 al 4/8/2016, (17) incarico ricoperto fino al 28/2/2016, (18) nominato il 15/05/2017, (19) dimessasi il 11/05/2017, (20) nominato il 1/2/2017, (21) incarico revocato il 18/02/2019, (22) incarico dal 07/06/2019 al 01/10/2019, (23) incarico dal 28/02/2019 al 06/06/2019, (24) nominato il 04/10/2019, (25) nominato il 04/10/2019, (26) dimessosi il 05/11/2021, (27) nominato il 05/11/2021, (28) nominato il 15/11/2021, (29) nominato il 24/06/2022, (30) in carica fino al 24 giugno 2022.

Di seguito invece la recente composizione degli organi di governo: Consiglio di Amministrazione¹⁵⁶, e Collegio sindacale¹⁵⁷.

Tabella 37 composizione degli organi di governo

Consiglio di Amministrazione*				Collegio sindacale			
Nominativo	Funzione	Ordinanza di nomina	Scadenza	Nominativo	Funzione	Ordinanza di nomina	Scadenza
Bruno MANZI	Presidente	O.S. n.57 del 15.05.2024	Scadenza 2025 (approvazione bilancio 2024)	Antonio MASTRANGELO	Presidente	O.S. n.175 del 13/08/2020	Scadenza 2023 (approvazione bilancio 2022)
Elisabetta FERRARI	Consigliere	O.S. n.29 del 03.03.2023	Scadenza 2025 (approvazione bilancio 2024)	Maria Andreina ANCRISANI	Sindaco effettivo	O.S. n.114 del 30/06/2022	Scadenza 2023 (approvazione bilancio 2022)
Daniele PACE	Consigliere	O.S. n.29 del 03.03.2023	Scadenza 2025 (approvazione bilancio 2024)	Marco DESIDERI	Sindaco effettivo	O.S. n.114 del 30/06/2022	Scadenza 2023 (approvazione bilancio 2022)
Anna Maria TRIPODI	Consigliere	O.S. n.29 del 03.03.2023	Scadenza 2025 (approvazione bilancio 2024)	Simone MURCANO	Sindaco supplente	O.S. n.114 del 30/06/2022	Scadenza 2023 (approvazione bilancio 2022)
Gilberto CASCIANI	Consigliere	O.S. n.133 del 13.12.2023	Scadenza 2025 (approvazione bilancio 2024)	Emanuela CAPOCCETTA	Sindaco supplente	O.S. n.114 del 30/06/2022	Scadenza 2023 (approvazione bilancio 2022)

AMA è quindi affidataria dei servizi pubblici locali di rilevanza economica previsti in materia ambientale, funeraria, di servizi urbani, di servizi industriali e delle pulizie sul territorio di Roma Capitale, per effetto delle deliberazioni di Assemblea Capitolina n. 52 e 53 del 25/26 settembre 2015, rispettivamente afferenti all'igiene urbana per la durata di anni 15 e ai servizi cimiteriali per anni 9.

Con le citate deliberazioni, Roma Capitale rinnova ad AMA l'affidamento cd. *in house* dei suddetti servizi, sulla base dei presupposti giuridico/amministrativi dell'affidamento diretto della gestione in privativa dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 198 co. 1 del D.Lgs. 152/06, che detta le competenze comunale, ossia: *“i comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ((...)). Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani ((...))”*.

L'affidamento di cui sopra (cfr: *in house*) si fonda sulla peculiarità dei servizi pubblici e universali affidati, sull'efficienza, economicità e qualità degli stessi ex *art. 3 bis* del D.L. 138/2011, nel quadro di un Piano Economico Finanziario (PEF), asseverato, che contiene *“anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi*

¹⁵⁶ <https://www.comune.roma.it/web/it/ama-spa.page> (Allegati Ordinanza Sindacale O.S. n. 29 del 3 marzo 2023 [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/O.S. n. 29 del 03.03.23 Nomina CDA AMA.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/O.S._n._29_del_03.03.23_Nomina_CDA_AMA.pdf) Ordinanza Sindacale O.S. n. 57 del 15 maggio 2024 [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/O.S. n.57 del 15.05.2024 Cda Ama Nomina Presidente.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/O.S._n.57_del_15.05.2024_Cda_Ama_Nomina_Presidente.pdf)

¹⁵⁷ Ordinanza Sindacale O.S: n. 175 del 13 agosto 2020 [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/ODS n. 175.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/ODS_n._175.pdf)

Audizioni di Daniele Pace, Presidente del consiglio di amministrazione di «AMA S.p.A.», e di Alessandro Filippi, direttore generale di «AMA S.p.A.».

<https://www.amaroma.it/societa-trasparente/organizzazione/3815-titolari-di-incarichi-di-amministrazione-di-direzione-o-di-governo.html>

finanziamenti, con la specificazione [...] dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio".

Il rapporto giuridico fra Roma Capitale e AMA si colloca, pertanto, nel quadro di coerenza sistemica con le condizioni essenziali richieste dalla normativa di riferimento e dal quadro regolatorio in continua evoluzione in materia di *in house providing*¹⁵⁸.

AMA è infatti una società interamente partecipata da Roma Capitale e svolge la parte prevalente della propria attività in favore del Socio (la percentuale del fatturato verso la controllante è pari a circa il 97% nel triennio 2020-2022).

Tutte le prestazioni svolte da AMA S.p.A. sono sottoposte al controllo ed al monitoraggio di Roma Capitale che, attraverso le Strutture competenti, esercita il c.d. controllo analogo, ai sensi della normativa vigente e coerentemente con gli indirizzi espressi dalla Giunta Capitolina con deliberazione n. 51 del 19 marzo 2019, che ha provveduto alla ripartizione delle competenze tra le Strutture dell'Amministrazione per il puntuale esercizio del controllo analogo nei confronti degli organismi partecipati;

Gli strumenti di "controllo analogo" sono rilevabili:

- nello Statuto sociale (da ultimo approvato il 3 settembre 2021), che recepisce gli indirizzi del Socio espressi nella deliberazione di Assemblea Capitolina n. 13/2015, nonché le disposizioni del D.Lgs. 175/2016.
Nello Statuto è altresì previsto che AMA si doti di un "Codice di Corporate Governance", di un "Codice di Comportamento", di un "Codice per la ricerca e selezione di personale" e predisponga un sistema di reporting in coerenza con gli indirizzi del Socio. La Società deve altresì predisporre il Piano Strategico Operativo, che comprende il Piano Industriale Pluriennale e il Piano gestionale annuale. Le vigenti disposizioni statutarie stabiliscono obblighi informativi (sistema di reporting gestionale trimestrale) ed autorizzativi preventivi, concomitanti e successivi della Società verso il Socio (es. autorizzazione su strumenti finanziari, acquisizioni/dismissioni di partecipazioni, stipula contratti di finanziamento e assunzioni).
- negli atti di indirizzo del Socio, anche in funzione di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 del Codice civile e, da ultimo, nel Regolamento sull'esercizio del controllo analogo recentemente aggiornato dalla Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 19 del 5 aprile 2022 "Regolamento sulla Governance delle Società e degli organismi partecipati sul controllo analogo. Modifiche ed integrazioni al Regolamento sull'esercizio del controllo analogo, approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 27 del 22 marzo 2018".

La struttura della gestione societaria (*corporate governance*) di AMA è articolata secondo il modello organizzativo tradizionale e si compone dei seguenti organismi: Assemblea dei Soci, che ha le competenze previste dalla legge e dallo Statuto, l'Organo Amministrativo (C.d.A./A.U.) cui è affidata la gestione della società e che può delegare parte delle proprie attribuzioni ad un proprio

¹⁵⁸ *ex multis* art. 3 bis, D.L. 138/2011, conv. in L. 148/2011 "ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali", art. 34 co. 20 D.L. 179/2012 conv. in L. 221/2012 sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, D.Lgs. 175/2016 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", D.Lgs. 152/2016 "Codice dei Contratti pubblici" e nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 36/2023.

componente, in qualità di Amministratore Delegato, designato da Roma Capitale, nonché il Collegio Sindacale. La revisione legale dei conti è esercitata dalla Società di Revisione. È altresì prevista, nella vigente organizzazione aziendale, la figura del Direttore Generale (facoltà statutaria).

Completano la struttura di governance, la figura del Dirigente Preposto (obbligo statutario), la funzione di *Internal Auditing e di Risk management* (previste nel Codice di Corporate Governance e nel Regolamento sul controllo analogo).

Sono altresì previsti nel sistema di controllo interno sia la funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza che l'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/01 definiti nel citato Regolamento capitolino.

Per attuare il sistema di *governance* la Società si dota dei seguenti strumenti:

- i) sistema delle procedure e delle deleghe;
- ii) disposizioni organizzative (Ordini e Comunicazioni di Servizio, Regolamenti);
- iii) organigramma per la definizione di ruoli e responsabilità (Macro e Micro Strutture).

I rapporti tra Roma Capitale ed AMA in merito, rispettivamente, alla gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana e alla gestione dei servizi cimiteriali sono disciplinati da specifici contratti di servizio, di seguito indicati:

- Contratto di Servizio per la Gestione dei Servizi Cimiteriali per gli anni 2018- 2023, approvato in data 30 maggio 2018 con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 99/2018, con decorrenza a partire dal 16 maggio 2018 e per la durata di 5 anni, attualmente prorogato al 5 agosto 2023 con Delibera n.161 del 16 maggio 2023;
- Contratto di Servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana. Il contratto provvede a disciplinare i rapporti tra Roma Capitale ed AMA in merito alle modalità di erogazione dei servizi istituzionali riconducibili alla gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani, così come definiti all'art. 184 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152 e ss.mm.ii., e disciplinati ai sensi della Delibera C.C. n.105/2005 (Regolamento Comunale per la Gestione dei rifiuti urbani), i cui costi sono computati annualmente nel Piano Finanziario e coperti dalla tassa rifiuti (TaRi), quest'ultima determinata ai sensi del D.P.R. 158/1999.
Il contratto di servizio per gli anni 2019-2021, approvato con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 106/2019 del 31 maggio 2019, della durata di 3 anni è stato prorogato al 30 giugno 2023, con Determinazione Dirigenziale n. NA/127, del 31 marzo 2023, del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti.
Successivamente approvato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 del 21 marzo 2024, il nuovo Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed Ama S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani, sottoscritto in data 28 marzo 2024 e avrà durata biennale dalla data di sottoscrizione¹⁵⁹.

¹⁵⁹

<https://www.amaroma.it/public/files/contratto-di-servizio-2024-2025/Contratto-di-Servizio-2024-2025-Articolato.pdf>

Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 del 21 marzo 2024cContratto di servizio tra Roma Capitale e AMA SpA per la gestione dei rifiuti urbani -Anni 2024/2025 durata biennale tra Roma Capitale – Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti, (Dipartimento committente), nella persona di Paolo Gaetano Giacomelli, in qualità di Direttore del Dipartimento Committente, per la carica domiciliato in Roma, e AMA SpA – Azienda Municipale Ambiente SpA., nella persona di Daniele Pace in qualità di Presidente e legale rappresentante, per la carica.

Il nuovo contratto di servizi tra Roma Capitale ed AMA SpA, approvato dalla Giunta Capitolina per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana per il biennio 2024-2025, ha l'obiettivo di migliorare gli standard qualitativi di pulizia e decoro all'interno del territorio cittadino anche in vista degli importanti appuntamenti alle porte, come il Giubileo.

Tra le azioni programmatiche che contraddistinguono il nuovo Contratto si segnalano il completamento entro l'anno della sostituzione dei cassonetti stradali, secondo la colorazione prevista dalla normativa europea UNI 11686/2017 e l'attuazione di un piano di manutenzione programmata per assicurare il decoro e la funzionalità dei contenitori nel tempo. Il modello di raccolta stradale attraverso maxi-campane con svuotamento "bilaterale", sperimentato in alcune aree (via Appia, Prati, viale Libia), sarà esteso ad altri quadranti.

Per la raccolta differenziata l'obiettivo del biennio è di raggiungere la percentuale del 52% di materiali da avviare a riciclo (60% entro il 2028). Tra le azioni previste, l'incremento dei Centri di raccolta sul territorio (7 entro il 2026) e l'incremento delle giornate ecologiche per intercettare, in particolare, maggiori quantitativi di ingombranti e rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Di rilevante importanza, poi, il servizio di raccolta "porta a porta" delle utenze non domestiche per il quale è previsto un potenziamento.

Per quanto riguarda le attività di pulizia, spazzamento, manuale e misto, lavaggio delle strade e del suolo pubblico, si offrono in disamina alcuni numeri rilevanti: suddivisione del servizio in 356 aree elementari territoriali; pulizia in 196 aree mercatali.

Il perimetro degli interventi riguarderà anche le cosiddette *aree private pavimentate* ma "ad uso pubblico", come parcheggi, piazze, sottopassi e sovrappassi (sempre e comunque se in condizioni di sicurezza). Fulcro delle attività sarà la nuova organizzazione decentrata delle AMA di Municipio, che farà da "pivot" sui servizi sul territorio. Le frequenze degli interventi, approvate dal Dipartimento committente, sentiti i Municipi, saranno visibili sul sito istituzionale.

Tra i servizi "extra-Tari", che potranno essere affidati ad AMA tramite specifiche convenzioni, si segnalano i servizi integrativi che saranno attivati per la gestione dell'anno giubilare. Infine, a monitorare il servizio, sarà istituita una «Commissione Tecnica di Controllo», composta da 9 membri: 4 componenti ciascuno tra Comune e AMA, con un presidente, da individuarsi anche all'esterno delle strutture di Roma Capitale e designato di comune accordo tra le parti.

9.2. Quadro sintetico del servizio di Igiene urbana a Roma

Il servizio di igiene urbana a Roma viene gestito da Ama S.p.A., azienda in house di Roma Capitale, in forza di un affidamento in *house* della durata di 15 anni, disposto con DAC 52/2015. Il contratto di servizio vigente, di durata biennale, è stato recentemente approvato dalla Giunta con DGCa 82/2024 sulla base delle Linee guida dell'Assemblea Capitolina di cui alla DAC 67/2023.

Il socio unico Roma Capitale esercita la funzione di controllo analogo con procedure e poteri recentemente ridefiniti dall'Amministrazione Capitolina (DAC 27/2018, poi modificata con DAC 19/2022, e DGCa 51/2019). Le strutture amministrative preposte all'esercizio del controllo sono il

Dipartimento Partecipate – Gruppo Roma Capitale, in accordo con le Strutture Competenti, in particolare il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti e il Dipartimento Risorse Economiche.

In questo quadro, gli obiettivi di servizio sono normalmente approvati nell'ambito di un Piano Strategico Operativo (PSO), a sua volta articolato in un Piano di Gestione Annuale (PGA) e in un Piano Strategico Pluriennale (PSP), proposto dall'Azienda e sottoposto alla valutazione delle strutture amministrative competenti. Dopo il periodo 2017-2019, seguito dal Piano di risanamento aziendale del 2021 (DAC 22/2021), i bilanci Ama sono stati tutti approvati¹⁶⁰.

Le risorse economiche necessarie per l'erogazione del servizio istituzionale, da finanziare integralmente con la tariffa rifiuti (TaRi), sono definite nel Piano Economico Finanziario annuale (PEF, approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina)¹⁶¹, tenendo conto dello status quo e degli obiettivi di sviluppo, nel rispetto del vigente Metodo Tariffario Rifiuti di Arera (MTR)¹⁶². I Piani finanziari di Roma Capitale dal 2020 al 2025 sono stati verificati e conseguentemente approvati da Arera con delibera 107/2024/R/rif.

Le decisioni relative alla determinazione delle misure della TaRi, dal 2019, sono state estrapolate dal Piano Finanziario ed approvate annualmente dall'Assemblea Capitolina con atto separato¹⁶³. La TaRi, internalizzata da Roma Capitale a partire dal 2020 con DGCa 42/2018, è stata applicata e riscossa da Ama fino a tutto il 2023 in forza di una specifica convenzione¹⁶⁴. A partire dal 2024, Ama supporta il Dipartimento Risorse Economiche di Roma Capitale per le attività di gestione, accertamento e riscossione della TaRi¹⁶⁵.

Sul fronte della chiusura del ciclo dei rifiuti, il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (PRG-RC)¹⁶⁶, ha disposto la realizzazione di nuovi impianti Ama (due impianti di selezione e valorizzazione delle raccolte differenziate secche; due biodigestori per la frazione organica; logistica di supporto alla differenziata) e di un termovalorizzatore a servizio della Capitale per il trattamento dell'indifferenziato e degli scarti non riciclabili delle differenziate.

Con DGCa 468/2023 e DGCa 288/2024, Roma Capitale ha affidato ad Ama la realizzazione dei quattro nuovi impianti e di uno dei nuovi Centri di raccolta.

Per quanto riguarda la regolamentazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti da parte di Arera (di cui al Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani, TQRIF, approvato con Deliberazione 15/2022/R/rif), Roma Capitale con DAC 22/2022 ha indicato lo *Schema I-Livello qualitativo minimo* quale riferimento degli obblighi di qualità contrattuale e tecnica per il servizio erogato da Ama, adottando tuttavia diversi standard migliorativi previsti dagli schemi superiori e ottemperando all'obbligo di registrazione e monitoraggio dei relativi indicatori.

¹⁶⁰ Atti con cui la Giunta Capitolina dà mandato all'Assemblea dei Soci per l'approvazione dei bilanci Ama 2020-2023: 2020, DGCa 169/2021; 2021, DGCa 68/2023; 2022, DGCa 397/2023; 2023, DGCa 271/2024.

¹⁶¹ Per il 2021 con DAC 60/2021; per il periodo 2022-2025 con DAC 23/2022, aggiornata poi con DAC 51/2024 per il biennio 2024-2025.

¹⁶² Approvato con le delibere ARERA 443/2019/R/rif per il periodo 2018/2021 (MTR) e 363/2021/R/rif per il periodo 2022/2025 (MTR-2).

¹⁶³ Periodo 2021-2024: DAC 61/2021, DAC 20/2022, DAC 105/2023, DAC 53/2024.

¹⁶⁴ Approvata con DGCa 180/2020 per il periodo 2020-2022, da ultimo prorogata a tutto il 2023 con DGCa 106/2023.

¹⁶⁵ Contratto di affidamento di servizi valevole per il triennio 2024-2026, approvato con DGCa 467/2023.

¹⁶⁶ Approvato con Ordinanza 7/2022 dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica, nominato in forza dell'art. 13 della L. 91/2022.

Rinviando una lettura più esaustiva ed approfondita ai successivi paragrafi di dettaglio, le tavole seguenti riportano in modo sintetico i principali indicatori quantitativi ed economici che descrivono l'andamento del servizio nell'ultimo periodo.

Dall'anno 2015 all'anno 2024 (I trimestre) la tabella 38 riassume i dati che evidenziano l'andamento dei principali indicatori quantitativi del servizio di igiene urbana. Mostra le quantità di rifiuti prodotte delle principali frazioni differenziate e dall'indifferenziata, nonché la percentuale di raccolta differenziata che dall'anno 2015 all'anno 2023 passa rispettivamente dal 41,2% al 46,7%. La percentuale di trattamento svolta direttamente da Ama sull'indifferenziato, organico e multimateriale dall'anno 2015 all'anno 2023 risulta diminuita.

La proiezione a tutto il 2024 (i dati 2024 sono i preconsuntivi delle quantità raccolte e trattate nel I trimestre) indicherebbe la prosecuzione della lieve tendenza di aumento dei rifiuti totali dopo il minimo toccato nel 2020, rimanendo tuttavia molto al di sotto delle quantità pre-covid. La percentuale di raccolta differenziata nel I trimestre 2024 raggiunge il 47,5%, in aumento dello 0,7% rispetto allo stesso periodo del 2023. La variazione vede un aumento di tutte le principali frazioni riciclabili, a fronte di una flessione delle altre differenziate e di una sostanziale stabilità dell'indifferenziato.

Dopo un minimo toccato nel 2023, le percentuali di trattamento da parte di Ama segnano una ripresa nel I trimestre 2024, grazie alle attività di trattamento meccanico (TM) dell'indifferenziato, svolte presso l'impianto di Rocca Cencia e presso il tritovagliatore mobile installato a via dei Romagnoli¹⁶⁷. Non è invece ancora ripartita l'attività dell'impianto di compostaggio di Maccarese (fermo dal 2022); nel I trimestre 2024, è stato inoltre fermato l'impianto di selezione del multimateriale sito a via Laurentina, mentre quello di Rocca Cencia (che era stato fermo nel 2023) ha ripreso con un'attività minimale.

Tabella 38 Quadro sintetico dell'andamento dei principali indicatori quantitativi del servizio di igiene urbana

Dati quantitativi	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	I TRIM 2024*
PRODUZIONE E RACCOLTA RIFIUTI										
Produzione rifiuti t(000), di cui:	1.701	1.691	1.688	1.730	1.688	1.531	1.586	1.594	1.602	402
Carta e cartone	247	249	203	206	243	239	246	244	247	66
Vetro	38	55	61	64	73	69	71	77	76	20
Multimateriale	80	71	74	74	75	67	64	78	63	18
Organico	229	255	255	258	255	222	244	232	236	61
Altre differenziate	107	95	155	158	121	74	86	101	125	27
Indifferenziato	1.000	966	939	969	922	860	875	862	855	211
Raccolta differenziata (%)	41,2%	42,9%	44,3%	44,0%	45,4%	43,8%	44,9%	45,9%	46,7%	47,5%
PRIMA DESTINAZIONE E TRATTAMENTO RIFIUTI										
Trattamento Ama (%), di cui:	33%	27%	30%	27%	20%	21%	13%	13%	12%	17%
Indifferenziato	41%	34%	37%	34%	25%	25%	15%	18%	16%	23%
Organico	8%	6%	9%	6%	6%	8%	9%	0%	0%	0%
Multimateriale	5%	8%	10%	11%	9%	10%	10%	5%	3%	0%

(*) Preconsuntivi.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

¹⁶⁷ Per l'indifferenziato, si osserva una progressiva riduzione della capacità di trattamento Ama, iniziata con l'incendio che a dicembre 2018 ha irreparabilmente danneggiato l'impianto di trattamento meccanico biologico (TMB) di via Salara e proseguita successivamente con la riduzione della capacità autorizzata per il TMB di Rocca Cencia, da aprile 2023 attivo solo come trattamento meccanico (TM).

Tabella 39 Quadro sintetico dell'andamento dei principali indicatori economici del servizio di igiene urbana

Piani Economici Finanziari (PEF) (mln di euro)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Costo del servizio in PEF, di cui:	720	724	718	713	714	744	757	727	734	778
Spazzamento e lavaggio	117	122	113	121	125	122	129	128	128	124
Gestione indifferenziata	253	227	232	224	269					
Gestione differenziata	194	207	208	184	221					
Raccolta e trasporto indifferenziati						106	90	83	84	106
Trattamento e smaltimento indifferenziati						150	152	139	153	198
Raccolta e trasporto differenziate						166	187	182	187	193
Trattamento e recupero rifiuti						31	32	32	35	35
Costi operativi totali (netto efficientamenti)	564	556	553	529	528	575	589	563	587	656
Costi comuni	89	109	118	131	126	94	93	84	87	90
Costo del Capitale	67	60	47	54	56	86	70	66	78	42
Efficientamenti e riduzioni di costo	- 46	- 60	- 32	- 24	- 86	-	-	-	-	-
Aumento base imponibile/recupero evasione	- 18	- 21	- 21	- 15	-	-	-	-	25	49
Costo totale in TaRi (iva inclusa)	794	799	792	787	787	820	831	799	804	845
Integrazioni per copertura spese ex post	-	-	17	30	-	-	-	-	-	-
Costo totale di competenza anno	794	799	809	817	787	820	831	799	804	845
Costo unitario (eurocent/kg), di cui:	42,3	42,8	42,6	41,2	42,3	48,4	46,9	46,8	46,8	46,6
Spazzamento e lavaggio	6,9	7,2	6,7	7,0	7,4	8,0	8,1	8,0	8,0	8,8
Gestione rifiuti indifferenziati	25,3	23,5	24,7	23,1	29,1	29,8	27,7	25,7	27,9	37,2
Gestione raccolta differenziata	27,7	28,6	27,7	24,2	28,8	29,3	30,7	29,2	29,7	28,4
Costi comuni	5,2	6,4	7,0	7,6	7,7	6,2	5,9	5,3	5,5	5,7
Costo del capitale	3,9	3,5	2,8	3,1	3,3	5,6	4,4	4,2	4,9	2,7
TaRi 3 persone/120 mq (euro)	475	460	459	449	447	460	465	451	456	463
Bilanci di esercizio (mln di euro)										Δ
voci specifiche raccolta e gestione rifiuti	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	23/22
Ricavi										
Ricavi da contratto di servizio igiene urbana	720,2	724,3	737,5	708,7	709,6	702,0	705,2	700,9	700,1	0%
Recupero materiali da raccolta differenziata	9,0	9,2	10,0	15,5	17,3	15,8	22,8	25,2	25,7	2%
Trattamento rifiuti	2,6	0,7	1,1	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5	7,2	366%
Contributi	14,5	14,3	7,5	7,3	6,0	5,0	3,6	4,6	3,0	-35%
Costi										
costi per il personale	360,3	360,0	354,5	358,0	351,9	341,6	337,7	341,3	355,0	4%
costi per servizi, di cui:	257,0	257,4	279,6	289,7	327,4	305,3	333,7	348,4	375,5	8%
pulizia e bonifica aree pubbliche e private	3,1	5,2	5,7	3,0	6,8	5,6	3,4	1,9	5,2	173%
smaltimento rifiuti indifferenziati	120,0	120,5	141,8	136,6	140,1	130,7	142,8	166,3	200,9	21%
raccolta differenziata	32,9	31,5	36,7	40,2	55,9	49,4	53,7	57,3	68,4	19%
trattamento rifiuti e gestione impianti	26,7	25,1	25,1	26,3	27,1	29,5	32,3	31,1	23,9	-23%
Risultato di esercizio	0,9	0,6	-227,0	-12,0	1,8	27,8	0,9	0,6	-46,5	-7807%

(*) Costi unitari elaborati sulla proiezione dei dati quantitativi del I trimestre 2024.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI DA BILANCI AMA E SU DELIBERAZIONI DI ASSEMBLEA CAPITOLINA DI APPROVAZIONE DEI PIANI ECONOMICI FINANZIARI E DELLE MISURE DELLA TARI.

Nella Tabella 39 sono descritte per macro-voci le risorse necessarie previste nei Piani Economici Finanziari (con una discontinuità dal 2020, primo anno di applicazione dei nuovi criteri del MTR di Arera), i costi totali da coprire con la TaRi e l'andamento di una tariffa domestica tipo. In basso, sempre nella Tabella 39 sono riportate inoltre le voci di bilancio direttamente riferite al servizio di igiene urbana e alla gestione dei rifiuti.

Nello specifico, i ricavi sono costituiti dalle voci: ricavi da contratti di servizio di igiene urbana, recupero materiali da raccolta differenziata, trattamento rifiuti, contributi. Mentre i costi afferiscono ad altre voci e segnatamente: costi per il personale, costi per i servizi di cui: pulizia e bonifica aree pubbliche e private, smaltimento rifiuti indifferenziati, raccolta differenziata, trattamento rifiuti e gestione impianti

Nel biennio 2017 e 2018 il risultato di esercizio è negativo per un importo complessivo che si può così sintetizzarsi: per l'annualità 2017 meno 227 mln di euro e per il 2018 meno 12 mln di euro. Successivamente, dall'anno 2019 all'anno 2022, tale bilancio diviene positivo, con un picco nell'anno 2020 per un importo pari a più 27,8 mln di euro.

Infine, dall'anno 2022 all'anno 2023, il trend torna ed essere in flessione poiché si passa da un bilancio di 0,6 mln di euro a meno 46,5 mln di euro, per poi approdare ad una proiezione per confronto tra l'anno 2023 e il 2024 di un valore percentuale pari a meno 7807% (circa 8 mila %).

In tale bilancio di esercizio si osserva che tra ricavi e costi il risultato di esercizio per l'anno 2023 è di meno 46,5 %. Pertanto è apprezzabile un deficit che si ritiene particolarmente critico per le prospettive del servizio di igiene urbana della capitale, sia in vista dell'ormai prossimo anno giubilare sia per la percezione di qualità da parte della cittadinanza del servizio erogato medesimo¹⁶⁸.

Tale trend oscillante deve essere analizzato anche alla luce di un ulteriore dato: quello secondo il quale a partire dal 2020 la società AMA spa non è più delegata a gestire gli introiti (incassi) della Tari che ad oggi sono internalizzati su c/c intestati alla Gestione Commissariale di Roma Capitale.

Per la discussione ed approfondimento di alcune grandezze, qui citate, si rimanda sia al capitolo sui costi di gestione dei rifiuti urbani che ai successivi paragrafi.

9.3. Piano di chiusura del ciclo dei rifiuti a Roma (PGR-RC): l'impiantistica AMA

La questione della spedizione dei rifiuti romani su lunghe percorrenze, extraregionali e transfrontaliere, deve essere affrontato, in un'ottica di ottimizzazione del ciclo ed in una prospettiva che implichi necessariamente l'adeguamento impiantistico prospettato nel PGR-RC, mediante la previsione del raggiungimento dell'autosufficienza. Ciò si realizza attraverso la realizzazione o l'implementazione di quanto già programmato ossia¹⁶⁹:

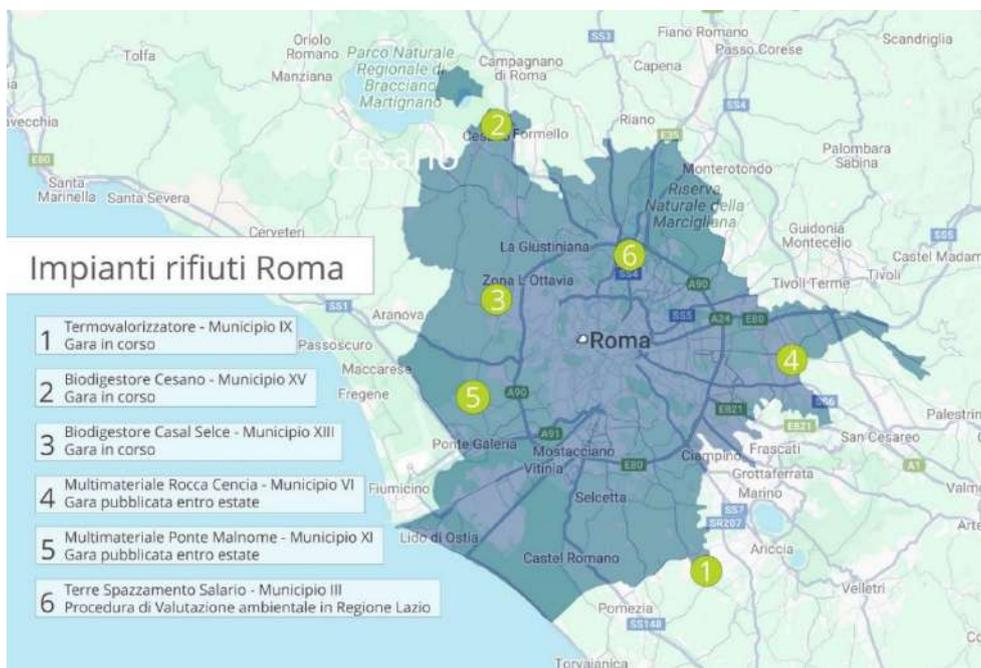
- dei due biodigestori di Casal Selce e Cesano (capacità 100 mila tonnellate/anno ciascuno);
- di due impianti di selezione e valorizzazione delle frazioni secche (carta e multimateriale leggero) da realizzare a Rocca Cencia e a Ponte Malnome (capacità 100mila tonnellate/anno ciascuno);
- di un termovalorizzatore per i rifiuti indifferenziati e gli scarti della raccolta differenziata adottando tecnologia consolidata per il recupero energetico (capacità 600.000 tonnellate/anno);
- di impianti per il riciclo delle ceneri e di un impianto sperimentale per la cattura di CO₂.

¹⁶⁸ Dati della XVII Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma dell'11 novembre 2024. I risultati offrono un quadro con aspettative e livelli di soddisfazione in miglioramento. Il voto medio attribuito alla qualità della vita a Roma è di 6,60. Confermata la recente tendenza verso voti di piena sufficienza, anche come esito di un miglioramento di quelli in passato meno soddisfacenti. Unica eccezione resta l'igiene urbana, con i servizi di pulizia delle strade e di raccolta dei rifiuti che rimangono sotto la sufficienza, settore su cui sono concentrati i maggiori sforzi dell'amministrazione.

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Presentazione_Qualit_della_vita_2024.pdf

¹⁶⁹ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024

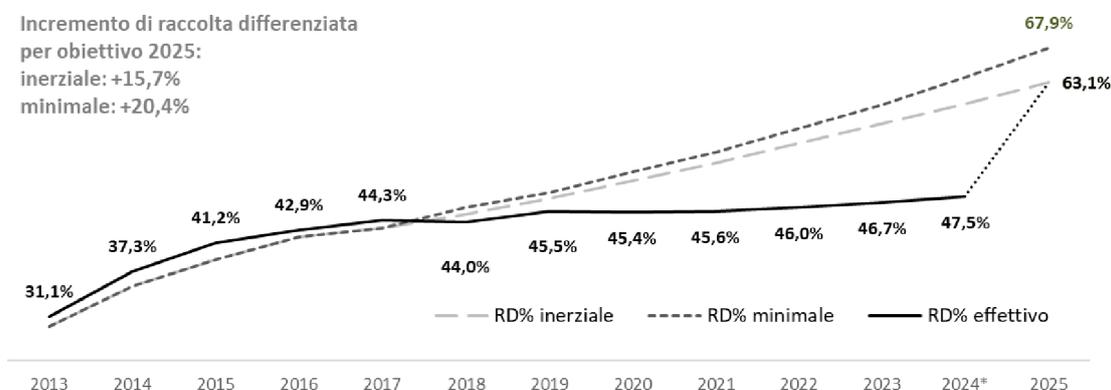
Figura 69 Immagine dell'ubicazione degli impianti di trattamento rifiuti da realizzare¹⁷⁰



I poteri commissariali conferiti al Sindaco per il periodo 2022-2026, consentono di programmare l'impiantistica per il sub-ATO di Roma Capitale anche in deroga rispetto al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR, approvato con DCR Lazio 4/2020).

Gli scenari previsti per il sub-ATO di Roma Capitale si discostano sostanzialmente dagli andamenti effettivi rilevati fin dal 2017, come emerge dalla Figura 68. Il gap che aumenta di anno in anno pone obiettivi di incremento annuale della raccolta differenziata sempre più ambiziosi, gettando un'ombra sia sulla realizzabilità degli obiettivi tendenziali, sia sull'adeguatezza della programmazione impiantistica pluriennale deputata a chiudere il ciclo in base alle caratteristiche dei flussi attesi.

Figura 70 Incrementi annui di raccolta differenziata necessari per raggiungere l'obiettivo dello scenario inerziale al 2025 fissato nel PRGR 2020 per Roma Capitale



¹⁷⁰ Fonte: <https://www.agenzianova.com/news/roma-192-milioni-a-gara-per-2-impianti-per-i-rifiuti-organici-tratteranno-200-mila-tonnellate-lanno/>

FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI AMA E PIANO DI GESTIONE DEI RIFIUTI – REGIONE LAZIO.

Per la realizzazione degli impianti di proprietà previsti nel PGR-RC, Roma Capitale ha delegato Ama spa alla presentazione delle proposte di finanziamento a valere sui fondi stanziati dal Decreto Aiuti (DL 50/2022) a sostegno di investimenti strategici e particolarmente rilevanti, da realizzare entro il 2026, da parte dei comuni con più di 500 mila abitanti.

Le proposte di realizzazione degli impianti di gestione e valorizzazione delle raccolte differenziate, ammesse a finanziamento, sono rientrate – insieme a quella del Centro di Raccolta Wolf Ferrari – nell’elenco dei progetti finanziati per il servizio di igiene urbana a Roma, come da ultimo indicati nell’Allegato 1 del Decreto interministeriale 7 agosto 2023.

Roma Capitale, in quanto Soggetto Attuatore, ha individuato Ama spa quale Soggetto Realizzatore degli interventi in parte finanziati con i fondi del DL Aiuti, per i quali il Commissario Straordinario ha fornito le necessarie autorizzazioni, delegando allo scopo la società a seguire dal punto di vista operativo tutti i procedimenti necessari¹⁷¹.

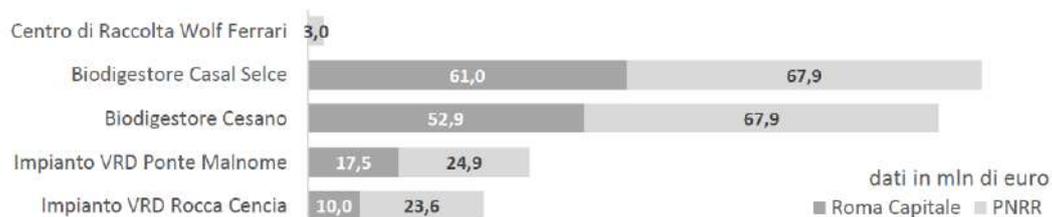
Ama ha eseguito le necessarie attività di verifica progettuale, proponendo alcuni aggiustamenti che tengono conto delle dinamiche inflattive sui prezziari e tariffari regionali, nonché di varianti migliorative dal punto di vista ambientale; il costo complessivo del Centro di raccolta Wolf Ferrari è stato inoltre rivisto al ribasso per circa 112 mila euro.

Da ultimo, con DGCa 288/2024, Roma Capitale ha approvato i progetti di fattibilità tecnico-economica trasmessi da Ama, individuando Ama stessa come Soggetto Realizzatore degli interventi e approvando le integrazioni alla Convenzione di cui alla DGCa 468/2023, in cui le parti si impegnano ad adoperarsi per rispettare i termini esecutivi previsti dal DL Aiuti, ognuna nei limiti e negli ambiti delle proprie responsabilità.

Viene dato inoltre atto del valore totale degli interventi e della ripartizione del finanziamento (Figura 42), nonché della copertura dei 141,5 milioni di euro necessari a co-finanziare i progetti all’interno del Bilancio di Previsione Finanziario 2024-2026 di Roma Capitale (nell’ambito dell’assestamento approvato con DAC 69/2024).

¹⁷¹ I progetti presentati da AMA per i quattro impianti di gestione delle differenziate sono stati approvati con Ordinanze Commissariali n. 18, 19, 20 e 31 del 2023, che contestualmente hanno rilasciato ad AMA tutte le autorizzazioni necessarie (PAUR, VIA, AIA), autorizzando la società alla realizzazione degli impianti. Con DGCa 468/2023 Roma Capitale ha inoltre individuato formalmente AMA quale Soggetto Realizzatore degli interventi finanziati in parte dal DL Aiuti e con DGCa 469/2023 ha approvato il progetto definitivo per il Centro di Raccolta Wolf Ferrari.

Figura 71 Co-finanziamento degli interventi 2023-2026 fra Roma Capitale e fondi del DL Aiuti (DL 50/2022)



Progetto	Finanziamento		Importo totale
	Roma Capitale	PNRR	
Centro di Raccolta Wolf Ferrari	- €	3.017.872,88 €	3.017.872,88 €
Biodigestore Casal Selce	61.049.870,58 €	67.940.000,00 €	128.989.870,58 €
Biodigestore Cesano	52.900.033,41 €	67.940.000,00 €	120.840.033,41 €
Impianto VRD Ponte Malnome	17.495.202,06 €	24.890.000,00 €	42.385.202,06 €
Impianto VRD Rocca Cencia	10.035.171,79 €	23.600.000,00 €	33.635.171,79 €
Totale	141.480.277,84 €	187.387.872,88 €	328.868.150,72 €

FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI DGCA 288/2024.

Per la realizzazione degli impianti di proprietà di Roma Capitale, stabiliti nel PGR-RC, sono previsti finanziamenti derivanti in parte dal PNRR, per un importo di 187.387.872 euro (187 milioni €) e in parte dal Bilancio di Previsione Finanziario 2024-2026 di Roma Capitale per la somma di 141.480.277 euro (141 milioni di €). Per un totale di spesa prevista di 328.868.150 euro (329 milioni di €).

A questo importo va aggiunto il costo per il termovalorizzatore, che sarà realizzato a Santa Palomba dalla multiutility controllata da Comune di Roma, tramite la controllata Acea Ambiente, che ha presentato l'offerta unitamente a partner nazionali e internazionali come Hitachi Zosen Inova Ag, Vianini Lavori, Suez Italy e Rmb. Il valore dell'investimento è di 946,1 milioni di euro.

In particolare, circa 820 milioni sono destinati ai lavori, 26,4 milioni saranno investiti per per la sicurezza e oltre 153 milioni saranno allocati per la manodopera. La durata della concessione è di 33 anni e 5 mesi, sulla base del piano economico-finanziario presentato dal Comune di Roma. L'operazione nel corso di tutta la durata della concessione ammonterà quindi a 7,4 miliardi di euro, considerando entrate e uscite in cui vanno inclusi costi di investimento, costi e guadagni per il conferimento dei rifiuti, costi e guadagni per l'uso dei terreni e altre variabili¹⁷².

Pertanto, per la chiusura del ciclo dei rifiuti di Roma prevista per il 2027 sarebbe necessario un importo totale almeno pari a circa 1,3 miliardi di euro.

¹⁷² <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/termovalorizzatore-presentato-progetto-ottobre-2024.page>

Link del 14 ottobre 2024 _ L'aggiudicazione della gara per l'affidamento della concessione del polo impiantistico relativo al termovalorizzatore di Roma Capitale si è conclusa con l'aggiudicazione al raggruppamento di impresa composto da Acea Ambiente, quale capogruppo, con Hitachi Zosen Inova AG, Suez Italy Spa, Vianini Lavori Spa e RMB Spa.

Figura 72 Composizione dei costi degli interventi di Roma Capitale co-finanziati con il DL Aiuti



FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI DGCA 288/2024.

In quanto Soggetto Realizzatore, Ama è responsabile di tutte le attività propedeutiche, connesse e successive alla realizzazione dei progetti, fungendo anche da stazione appaltante dei bandi di gara e da referente dei soggetti aggiudicatari degli interventi (Figura 71). Ama si impegna a tenere traccia di tutta la documentazione aggiornata, a rendicontare lo stato di avanzamento dei lavori e a condividere le informazioni con Roma Capitale; è responsabile inoltre di rispettare le tempistiche categoriche previste dal DL 50/2022.

Nello specifico la convenzione prevede quanto segue.

- obiettivi intermedi (aggiudicazione ai fornitori):
 - Impianti di gestione differenziate 30 settembre 2024;
 - Centro di raccolta Wolf Ferrari 30 giugno 2025.
- obiettivi finali (fine lavori e collaudo):
 - Centro di raccolta Wolf Ferrari 30 settembre 2026;
 - Impianti di gestione differenziate 31 dicembre 2026.

La realizzazione del Centro di Raccolta di via Wolf Ferrari ha l'obiettivo di migliorare i livelli di raccolta differenziata, mediante la realizzazione di un nuovo Centro di Raccolta, un'infrastruttura attrezzata, recintata e sorvegliata, in cui gli utenti potranno conferire anche rifiuti non compatibili con i normali circuiti di raccolta. Nel sito del Comune di Roma si legge¹⁷³ che tale progetto si svolgerà nell'arco temporale che va dal 1° dicembre 2023 al 21 dicembre 2026. Inoltre, è stato attribuito l'importo di 3.141.000,00 € ed al momento è in fase di gara/progettazione.

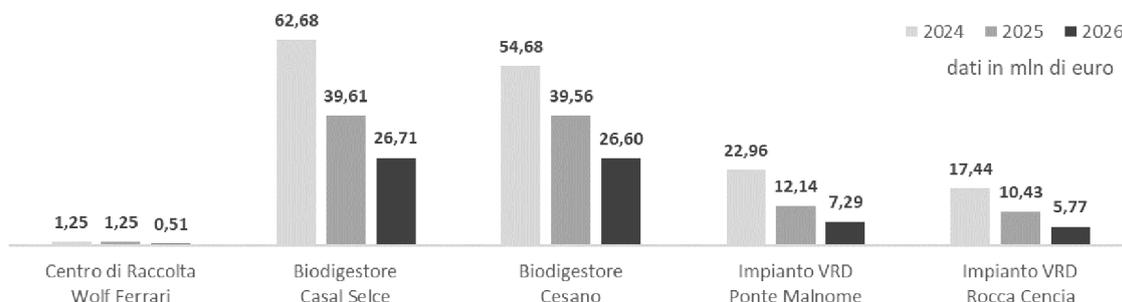
La Figura 71 illustra il programma di spesa che dovrebbe consentire il rispetto dei termini di collaudo di tutti i progetti entro il 2026.

Nel frattempo, in maggio 2024, alla scadenza dei termini per partecipare al bando per la realizzazione del termovalorizzatore a servizio di Roma Capitale ha aderito una sola offerta, da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese, la cui capogruppo è Acea Ambiente. L'iter prevede le verifiche per arrivare all'aggiudicazione definitiva e le valutazioni ambientali del progetto esecutivo¹⁷⁴.

¹⁷³ <https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-progetto.page?contentId=PRG1162357>

¹⁷⁴ Doc. n. 194 del 23 settembre 2024

Figura 73 Programma di spesa per gli interventi di Roma Capitale co-finanziati con il DL Aiuti



FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI DGCA 288/2024 E DAC 69/2024.

Questo è ciò che emerge nel documento acquisito alla Commissione, in data 20 settembre 2024, trasmesso dal Presidente dell'ACoS, Avv.to Santo Emanuele Mungari, nella relazione contenente un quadro sintetico dell'impiantistica per la gestione dei rifiuti a Roma utilizzando come fonte di dati AMA (DGCA 288/2024 e DAC 69/2024), il Piano di Gestione Rifiuti -Regione Lazio. Si ricorda che l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali (ACoS) Roma Capitale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, su tutti i servizi pubblici locali di Roma Capitale¹⁷⁵.

A completezza delle criticità fin qui illustrate relative alla chiusura del ciclo dei rifiuti di Roma Capitale, nell'audizione avvenuta il 19 gennaio 2024¹⁷⁶ il Sindaco di Roma, Roberto Gualtieri riferisce alla commissione delle evidenze relative all'assetto impiantistico. *“Primo: assenza di impianti finali e assenza di impianti di trattamento intermedi; quasi il 30 per cento del totale dei rifiuti prodotti a Roma – quindi stiamo parlando di 450 mila tonnellate – finisce in discarica; quindi un dato superiore alla media nazionale del 20 per cento e inferiore, naturalmente, all'obiettivo europeo fissato al 10 per cento, quindi troppa discarica. Persino portando la differenziata al 65 per cento, con l'attuale assetto impiantistico ci sarebbe un fabbisogno di discarica equivalente a 350 mila tonnellate l'anno, se si scegliesse di proseguire il modello industriale con pretrattamento, TMB e discarica; quindi, anche migliorando la differenziata, noi dovremmo portare in discarica 350 mila tonnellate l'anno. Il resto, naturalmente, va già da tempo in termovalorizzatori: i rifiuti di Roma vanno in termovalorizzatori, con l'unica differenza che questi termovalorizzatori sono lontani; quindi anche dal punto di vista ambientale c'è l'impatto del termovalorizzatore e l'impatto del trasporto dei rifiuti al termovalorizzatore. Quindi, si tratta di un sistema che disperde valore, genera alti costi ambientali economici e non è compatibile con un uso sostenibile del suolo e delle risorse naturali.*

Per correggere questa situazione, una volta investito dei poteri commissariali, il sottoscritto – il sindaco di Roma Capitale e, in questo caso, il commissario – ha deciso di redigere un piano strategico che superasse alla radice queste criticità. Ciò è stato fatto, naturalmente, nella cornice

¹⁷⁵ <https://www.agenzia.roma.it/it-schede-1-agenzia>

Con la DAC 106/2021 l'Assemblea Capitolina il 19 novembre 2021 ha approvato le Linee programmatiche del Sindaco Roberto Gualtieri per il mandato amministrativo 2021-2026 che dedicano una particolare attenzione al tema dei controlli e del monitoraggio dei servizi erogati.

¹⁷⁶ https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/stenografici/html/39/audiz2/audizione/2024/01/19/indice_stenografico.0015.html

del programma nazionale per la gestione dei rifiuti del 2022, cioè la riforma strutturale di settore che rappresenta lo strumento di indirizzo per le regioni nella pianificazione della gestione.

All’orizzonte del programma – quello nazionale, in questo caso – ci sono i nuovi obiettivi introdotti a seguito del recepimento delle direttive europee, tra cui il 65 per cento di riciclo e un tetto massimo del 10 per cento di conferimento in discarica nel 2035. Rispetto a questi obiettivi, l’analisi dei dati nazionali evidenzia la necessità di imprimere una forte accelerazione soprattutto in alcune zone del Paese, da realizzare attraverso accurata analisi dei flussi, la standardizzazione dei piani di gestione e la definizione del fabbisogno di impianti per il recupero di materia delle frazioni secche della raccolta differenziata, per il recupero di materia ed energia dalle frazioni organiche della raccolta differenziata, l’individuazione delle scelte impiantistiche finalizzate al recupero energetico diretto, senza attività di pretrattamento (come dice appunto il piano nazionale), con il duplice obiettivo di massimizzare la valorizzazione energetica del rifiuto e di ridurre drasticamente lo smaltimento in discarica, in particolare dei rifiuti biodegradabili che contribuiscono maggiormente alle emissioni di gas climalteranti.

Sulla base di questi presupposti ci siamo mossi per predisporre il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, che è stato adottato ad agosto del 2022, a seguito del conferimento dei poteri commissariali. Qui si tratta del primo piano rifiuti italiano adottato seguendo i dettami della nuova normativa nazionale, cioè il primo piano che avviene nella cornice del nuovo piano nazionale e coerentemente, naturalmente, con i principi e gli obiettivi.

Non illustrerò il Piano rifiuti di Roma Capitale, perché si tratta di un documento assai corposo redatto a seguito di un’accurata analisi dei flussi con il metodo Life Cycle Assessment¹⁷⁷, che viene messo a disposizione del presidente e degli onorevoli commissari per la consultazione. Mi limiterò a rappresentare in modo estremamente sintetico gli obiettivi che il piano elaborato intende raggiungere nei prossimi anni.

Al riguardo, nel caso dell’audizione è stato rilevato che in merito al citato il Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale ed in riferimento ad una delle metodiche utilizzate, cioè quella legata al *life cycle assessment*, nel documento citato, alla pagina in questione afferente al capitolo 21 si riporta solo l’affermazione: “*In fase di elaborazione*”¹⁷⁸. Pertanto chiede un chiarimento¹⁷⁹.

Sul punto il Sindaco replicava che il riferimento citato forse afferiva ad una versione non aggiornata del Piano. Va precisato al riguardo che ad una verifica da parte della Commissione risulta che il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale pubblicato¹⁸⁰, alla pagina 216, capitolo 21 dal titolo “*Risultati LCA contesto obiettivo: scenario del piano e confronto con scenario zero*” riporta la dicitura “*In fase di elaborazione*”. Nulla più.

¹⁷⁷ La Life Cycle Assessment (LCA) anche nota come analisi del ciclo di vita, bilancio ecologico o analisi dalla culla alla tomba è un’indagine e valutazione degli impatti ambientali di un determinato prodotto o servizio. L’ LCA è un processo di analisi. Oggettivo che valuta gli oneri ambientali associati a un prodotto, processo o attività identificando l’energia, i materiali utilizzati e i rifiuti rilasciati nell’ambiente e per valutare le possibili opportunità di miglioramento per influenzare i miglioramenti ambientali (SETAC, 1990)

¹⁷⁸ La verifica è stata condotta sia nel giorno dell’audizione, il 19 gennaio 2024, che successivamente in data 8 ottobre 2024.

¹⁷⁹ Doc. n. 205 dell’8 ottobre 2024.

¹⁸⁰ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_GESTIONE_RIFIUTI_RC_04AGO22.pdf

Il Sindaco prosegue l'audizione riferendo che - *“La riduzione della produzione complessiva di rifiuti (meno 8,3 nel 2030), quindi da un milione e 690 mila tonnellate a un milione e 550 mila tonnellate, attraverso accordi con i settori produttivi, campagne di comunicazione, incremento dei centri di raccolta, realizzazione dell'hub cittadino dell'economia circolare. La massimizzazione della quantità di materiali da avviare a riciclo e recupero attraverso l'incremento progressivo della percentuale di raccolta differenziata: 65 per cento nel 2030 e 70 nel 2035, rispetto all'attuale 46 per cento, da realizzarsi mediante l'ottimizzazione della logistica collegata alla raccolta e alla razionalizzazione del servizio. La semplificazione del sistema impiantistico attraverso l'avvio del recupero energetico diretto con l'eliminazione del trattamento intermedio. L'adozione delle best available technologies (BAT), le più avanzate tecnologie disponibili nella realizzazione degli impianti, con l'obiettivo di rendere efficienti i trattamenti e minimizzare le emissioni in atmosfera. La riduzione di circa il 90 per cento dell'attuale fabbisogno di discariche (obiettivo di 48 mila tonnellate annue nel 2035). La chiusura del ciclo dei rifiuti sul territorio al 90 per cento, cioè la chiusura completa e chiusura di prossimità nel territorio di Roma.*

Per il conseguimento di tali obiettivi il Piano prevede una nutrita dotazione impiantistica da realizzarsi nei prossimi anni. Per la parte che riguarda la quota differenziata, per la gestione e valorizzazione della quota differenziata, c'è un pacchetto di progetti da circa 200 milioni di euro: due biodigestori anaerobici da 100 mila tonnellate ciascuno per la frazione organica; due impianti di selezione per la separazione e avvio al recupero carte multimateriale (plastica, metalli, eccetera) da 100 mila tonnellate ciascuno; un impianto per il trattamento delle terre di spazzamento; un programma di otto nuovi centri di raccolta per rifiuti non conferibili nei cassonetti stradali, che insieme ai 14 già in funzione e a un altro gruppo di progetti finanziati con investimenti AMA porteranno a 30, a regime, gli impianti di questo genere su tutto il territorio; due centri di raccolta per municipio. Questo per la quota della frazione differenziata.

Per la gestione e la valorizzazione energetica della quota indifferenziata, che naturalmente punta a essere ridotta significativamente con l'aumento della differenziata, e che consiste nella quota indifferenziata e negli scarti della differenziazione – che anch'essi poi devono essere smaltiti in discarica o in termovalorizzatore – la nostra scelta è quella di arrivare al modello discarica zero e quindi di avere una gestione e valorizzazione energetica attraverso la realizzazione di un impianto di trattamento termico a elevata efficienza (il cosiddetto termovalorizzatore), con capacità di trattamento di 600 mila tonnellate annue, per il quale attualmente è stato pubblicato il bando di gara per la realizzazione con la formula della finanza di progetto.

L'impianto sarà affiancato da una impiantistica ancillare finalizzata al trattamento delle ceneri pesanti prodotte dalla combustione dei rifiuti, progettata per il trattamento di 150 mila tonnellate l'anno. Attraverso trattamenti di vagliatura, triturazione, deferrizzazione, separazione di elementi metallici e utilizzo di cemento, si otterranno, come output finali, residui metallici ferrosi e non ferrosi da valorizzare sul mercato e un materiale minerale idoneo a essere utilizzato come materiale da costruzione secondario o in altri processi produttivi nella logica dell'end of waste.

Da questo punto di vista, quindi, non si tratta solo di recupero energetico: si tratta, in realtà, anche di un fortissimo recupero di altri materiali. Faccio solo un esempio. Ogni anno di funzionamento del termovalorizzatore, oltre all'energia che verrà prodotta, verranno prodotti tra i 60 e gli 80 chili d'oro, sufficienti a realizzare 4 mila fedi nuziali l'anno; 10 mila tonnellate di acciaio, cioè l'equivalente per la costruzione di 100 locomotive; 2000 tonnellate di alluminio, pari a quanto ne

serve per dieci airbus A340; 1600 tonnellate di rame, sufficiente a realizzare 130 chilometri di installazioni aeree per treni e tram”.

L’auditore rappresenta ancora alla Commissione l’importanza di tale opera concludendo che *“l’impianto di termovalorizzazione, per come è stato concepito, è volto al recupero energetico ma anche al recupero di materiali”.*

In merito al recupero e alla valorizzazione dei rifiuti urbani si rappresenta che tale aspetto è oggetto del servizio svolto da AMA e dettagliato nel disciplinare tecnico afferente al piano economico finanziario (PEF)¹⁸¹. Ciò avviene attraverso gli impianti di trattamento afferenti alla rete impiantistica di AMA, che comprendono impianti di selezione e valorizzazione dei rifiuti provenienti dalla Raccolta Differenziata ed impianti di trattamento dei Rifiuti Urbani Non Differenziati (cd. Secco Residuo o Rifiuto Urbano Residuo - RUR). Tale servizio comprende anche il recupero, la valorizzazione e/o lo smaltimento delle frazioni in uscita dagli impianti aziendali presso impianti terzi.

Il sistema impiantistico di AMA, previsto nel PEF, a supporto alla chiusura del ciclo dei rifiuti urbani è costituito dai seguenti impianti:

Impianti di trattamento del Rifiuto Urbano Residuo – RUR:

Il sistema impiantistico di AMA per il trattamento dei RUR è costituito da impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) dei rifiuti urbani con produzione di frazione organica stabilizzata (FOS) e combustibile solido secondario (CSS).

Al momento l’unico impianto TMB operativo è quello situato in via di Rocca Cencia 301, in quanto l’impianto di via Salaria 981, risulta definitivamente chiuso a seguito dell’incendio sviluppatosi nel dicembre 2018.

A far data da aprile 2023, a seguito di quanto disposto dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 (di seguito Commissario Straordinario) con Ordinanza n. 8 del 6/04/2023, l’impianto TMB di Rocca Cencia è operante in modalità TM (attivazione temporanea del sistema di by-pass con eliminazione della sezione di stabilizzazione aerobica), in attesa della definitiva riconfigurazione impiantistica.

La dotazione impiantistica aziendale per il trattamento del RUR, oltre al citato impianto TMB di Rocca Cencia, include anche un impianto mobile di tritovagliatura per la selezione del RUR, installato presso lo stabilimento in uso ad AMA di viale dei Romagnoli 1167 – Acilia (Roma).

Impianti di trattamento della frazione organica da Raccolta Differenziata:

L’impianto di compostaggio di AMA, sito in via dell’Olmazzeto in località Maccarese - Comune di Fiumicino, effettua il trattamento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata (cd. Rifiuto Urbano Biodegradabile – RUB, ovvero Frazione Organica da Rifiuti Solidi Urbani - FORSU), effettuata nel territorio di Roma Capitale e nel comune di Fiumicino.

Il trattamento della frazione organica avviene mediante un processo biologico aerobico e successiva stabilizzazione, che dà luogo alla produzione di ammendante compostato misto (ACM) di qualità

¹⁸¹ Doc 125/3 Allegato 1 dell’11 giugno 2024

<https://www.amaroma.it/public/files/contratto-di-servizio-2024-2025/Allegato-1-Scheda-C-Chiusura-del-ciclo-dei-rifiuti-urbani.pdf>

<https://www.amaroma.it/azienda/impianti/>

con caratteristiche tecnico-merceologiche conformi a quelle definite nell'Allegato 2 del D. Lgs. 75 del 29/04/2010 e ss.mm.ii., con possibilità di collocazione sul mercato per l'utilizzo in agricoltura o nella floro-vivaistica.

L'impianto lavora direttamente i rifiuti biodegradabili di cucine e mense (EER 20.01.08) e i rifiuti umidi dei mercati (EER 20 03.02).

Presso l'impianto risulta attiva l'operazione di trasferimento della frazione organica.

Impianti di trattamento della frazione secca da Raccolta Differenziata:

Il sistema impiantistico di AMA per il trattamento della frazione secca da Raccolta Differenziata è costituito da due impianti di selezione e valorizzazione (VRD) del multimateriale leggero (EER 15 01 06), localizzati rispettivamente presso lo Stabilimento AMA di Rocca Cencia 301, e in via Laurentina, km 24,500 (Comune di Pomezia).

Tali impianti, attraverso la selezione meccanica, separano il multimateriale leggero proveniente da raccolta differenziata nelle sue componenti (imballaggi in plastica, metalli ferrosi e metalli non ferrosi), che vengono successivamente avviati ai rispettivi consorzi di recupero (CoNaI) o direttamente vendute sul mercato.

Presso tali impianti risultano attive operazioni di trasferimento.

Stazioni di Trasferenza:

Oltre agli impianti sopra descritti, AMA gestisce le stazioni di trasferimento dei rifiuti urbani (indifferenziati e differenziati), autorizzate ai sensi del D. Lgs.152/2006, funzionali al trasporto dei rifiuti urbani presso gli impianti di destino.

Altre attività (rifiuti ospedalieri, trasbordo, trasferimento):

L'Azienda dispone, inoltre, di un impianto di termovalorizzazione per rifiuti ospedalieri e farmaci scaduti localizzato all'interno dello Stabilimento AMA di Ponte Malnome, in via B.L. Montel. Attualmente; l'impianto è in condizioni di fermo, con sospensione dell'attività di trattamento termico dei rifiuti da maggio 2015. Questo impianto fu chiuso a seguito dell'esondazione del Rio Galeria che allagò con più di un metro di acqua tutta l'area di Ponte Malnome¹⁸².

Il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale (Commissario Straordinario art 13 D.L. 50/22), PGR¹⁸³ per l'anno 2019 riporta una produzione di rifiuti sanitari pericolosi nel Lazio di 26.199 tonnellate del codice CER 18 (umani e animali) ed una produzione pro-capite, sempre del Lazio di 4,58 kg per abitante residente.

In considerazione della rilevanza delle strutture sanitarie della capitale, viene assunto lo stesso indicatore per Roma Capitale, che porta alla stima per i rifiuti sanitari pericolosi di circa 13.000 tonnellate per il 2019.

Il sito di Ponte Malnome è ora utilizzato come piattaforma di trasferimento del rifiuto urbano indifferenziato (EER 200301)¹⁸⁴.

¹⁸² Doc. n. 55 del 27 febbraio 2024

¹⁸³ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_GESTIONE_RIFIUTI_RC_04AGO22.pdf

I rifiuti sanitari sono prodotti nelle strutture pubbliche o private e che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca (CER 18, sia per attività sanitarie dirette alla popolazione sia per attività veterinarie).

¹⁸⁴ Doc. n. 55/2 del 27 febbraio 2024 Ordinanza commissariale n. 2/2024 del 2 gennaio 2024 quindi si proroga per un altro anno la trasferimento dei rifiuti indifferenziati nel sito di Ponte Malnome con le ultime quantità autorizzate ossia 900 t/g, decisioni prese come si legge nell'ordinanza: "al fine di salvaguardare la cittadinanza da rischi per l'igiene pubblica e da pregiudizi per la qualità ambientale, per il decoro e la vivibilità urbana;"

Sono inoltre gestite da AMA sedi di trasbordo per il Rifiuto Urbano Residuo e per il Rifiuto Organico Biodegradabile, localizzate rispettivamente:

- presso il sito di Saxa Rubra in Viale Barendson, attività di trasbordo del Rifiuto Urbano Residuo (EER 20.03.01).
- presso il sito AMA di Via Laurentina 877 (Comune di Roma), attività di trasbordo del Rifiuto Organico Biodegradabile (EER 20.01.08);

Nella Tabella 40, di seguito, è riportato l'elenco degli impianti e delle stazioni di trasferenza di AMA attualmente operativi, con l'indicazione della tipologia di rifiuto trattata, i riferimenti dei rispettivi provvedimenti di autorizzazione in essere e le relative capacità di trattamento autorizzate.

Tabella 40: impianti e delle stazioni di trasferimento di AMA

FRAZIONE	TIPOLOGIA	LOCALIZZAZIONE	AUTORIZZAZIONE	CAPACITA' AUTORIZZATA
Rifiuto Urbano Residuo (EER 20 03 01)	Impianto di Trattamento Meccanico Biologico (TMB)	Stabilimento AMA di Rocca Cencia, Roma	AIA G04876 del 26/04/2022 e ss.mm.ii.	234.000 t/anno
	Attualmente Impianto di Trattamento Meccanico (TM)		Ordinanza del Commissario Straordinario n. 8/2023	Attualmente limitata a 140.000 t/anno
	Impianto mobile di frantumazione primaria e vagliatura	Stabilimento AMA di V.le dei Romagnoli, Roma	Ordinanza del Commissario Straordinario n. 23/2023	120.000 t/anno
	Stazione di Trasferenza	Stabilimento AMA di Rocca Cencia, Roma	AIA G04876 del 26/04/2023 e ss.mm.ii.	1.000 t/d
			Ordinanza del Commissario Straordinario n. 8/2023	Attualmente limitata a 600 t/d, fino al termine del revamping
Stazione di Trasferenza	Stabilimento AMA di Ponte Malnome, Roma	Ordinanza del Commissario Straordinario n. 14/2023	900 t/d	
Rifiuto Urbano Biodegradabile (EER 20 01 08 - 20 03 02 - 20 02 01)	Impianto di compostaggio	Sito AMA di Maccarese, Fiumicino (RM)	AIA G08406 del 7/07/2015, attualmente in riesame	90 t/d 30.880 t/anno
	Stazione di Trasferenza			360 t/g 112.320 t/anno
Multimateriale leggero (EER 15 01 06)	Impianto di selezione e valorizzazione della frazione secca (VRD)	Sito AMA di Via Laurentina km 24,500, Pomezia (RM)	D.D. Città Metropolitana di Roma Capitale. n. 4449 del 11-11-2016 (D.D. Provincia di Roma n.6199 del 06/09/2010 D.D. Provincia di Roma n. 17 del 13/2/2007)	22.000 t/anno
	Stazione di Trasferenza			70 t/d
	Impianto di selezione e valorizzazione della frazione secca (VRD)	Stabilimento AMA di Rocca Cencia, Roma	AIA G04876 del 26/04/2022 e ss.mm.ii.	60.000 t/anno
	Stazione di Trasferenza			200 t/d
	Stazione di Trasferenza	Stabilimento AMA di Ponte Malnome, Roma	Ordinanza del Commissario Straordinario n. 14/2023	300 t/d
Carta e Cartone (EER 15 01 01 - 20 01 01)	Ordinanza del Commissario Straordinario n. 14/2023			
Farmaci scaduti (EER 20 01 32 e 18 01 03*)	Stazione di Trasferenza		Ordinanza del Commissario Straordinario n. 14/2023	100 t/d

Di seguito il dettaglio degli Impianti di proprietà AMA e i quantitativi trattati¹⁸⁵.

o Impianto Trattamento Meccanico di Rocca Cencia

Il sistema impiantistico di AMA per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati è costituito dall'impianto di trattamento meccanico biologico dei rifiuti urbani con produzione di frazione organica stabilizzata (FOS) e combustibile da rifiuto (CDR) situato in via di Rocca Cencia 301. Nel corso degli anni 2022/2023, l'impianto di Rocca Cencia ha trattato rispettivamente 132.076 tonnellate e 97.485 mila tonnellate di rifiuti indifferenziati. A partire dal 2023 l'impianto è operativo in modalità TM (trattamento meccanico).

La dotazione impiantistica aziendale per il trattamento dei rifiuti indifferenziati, oltre al citato impianto di Rocca Cencia, include anche un impianto mobile di frantumazione primaria e vagliatura dei RUR, autorizzato con Ordinanza del Commissario Straordinario n. 23/2023 che nel corso del 2022 ha trattato 18.700 tonnellate.

Nell'anno 2023 ha gestito 37.273 tonnellate di rifiuti.

o Impianto Valorizzazione Frazione Organica

L'impianto di compostaggio, sito in località Pagliete-Maccarese nel comune di Fiumicino, a partire dal mese di marzo 2022 e per l'intero anno 2023, per motivi di manutenzione, non ha operato. I rifiuti sono stati gestiti in trasferimento ed avviati ad impianti terzi.

o Impianto Selezione Multimateriale Laurentina e Rocca Cencia

Impianto di selezione di multimateriale sito in via Laurentina ha lavorato nell'anno 2022 e fino al mese di luglio 2023. Nel 2023 sono state trattate ca 5.000 tonnellate. L'impianto di Rocca Cencia è inattivo dal mese di aprile 2022.

La chiusura del ciclo dei rifiuti urbani avviene con il ricorso anche ad una rete di impianti terzi, sia per il trattamento/valorizzazione dei rifiuti urbani, le cui quantità eccedono le capacità di trattamento degli impianti aziendali, sia per il trattamento, la valorizzazione e/o lo smaltimento dei rifiuti per i quali AMA non dispone di impianti propri (flussi in uscita dagli impianti di trattamento del RUR, scarti derivanti dal trattamento degli impianti aziendali, carta e cartone, vetro, terre di spazzamento, RAEE, rifiuti ingombranti, rifiuti conferiti presso i Centri di Raccolta).

Le informazioni relative ai quantitativi di rifiuti urbani, alla loro gestione e alla loro destinazione finale, in coerenza con le indicazioni della Deliberazione Assemblea Capitolina n. 1/2014, vengono rese pubbliche sul sito istituzionale di Roma Capitale nella sezione “*Anagrafe Pubblica relativa alla raccolta, al recupero, allo smaltimento e agli impianti dei rifiuti solidi urbani*”¹⁸⁶

Nella tabella che segue sono riportati, disaggregati per frazione merceologica, i quantitativi (MUD - dati 2022) avviati al trattamento complessivamente nell'anno 2022, sia negli impianti di proprietà di AMA che presso impianti terzi.

¹⁸⁵ Doc. n. 125 dell'11 giugno 2024.

¹⁸⁶ link <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF81210>

Tabella 41 Quantitativi di preconsuntivo rifiuti avviati a trattamento verso impianti AMA e impianti terzi - Anno2022 (dati MUD)

Frazione Merceologica	Quantitativi Raccolti	Quantitativi trattati presso Impianti AMA	Quantitativi presso Impianti Terzi
	Tonnellate	Tonnellate	Tonnellate
RUR (cd. Secco Residuo – Rifiuti non differenziati)	861.568	150.781	710.787
Carta e cartone	243.349	-	243.349
Organico/verde	241.335	850	240.485
Multimateriale	70.212	3.522	66.690
Vetro	77.287	-	77.287
Altre categorie*	99.850	-	99.850
RD (cd. Raccolta Differenziata)	732.033	4.372	727.661
TOTALE (RUR + RD)	1.593.601	155.153	1.438.448

*Altre categorie: Ingombranti, RAEE, terre di spazzamento, rifiuti conferiti presso i Centri di Raccolta

Oltre alle attività sopra richiamate e contenute nel contratto di servizi, l'AMA svolge anche un'attività di vigilanza e accertamento del corretto conferimento dei rifiuti, attraverso un nucleo di Agenti Accertatori composto da una media di n. 23 addetti, personale AMA appositamente formato, per la repressione degli illeciti commessi ai sensi del Regolamento per la Gestione dei Rifiuti urbani (DAC n. 44/2021).

A partire dal 1° gennaio 2023 è attivo un servizio di Pronto Intervento attinente a situazioni di pericolo così come definito nel Titolo X “*Sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti urbani*” del TQRIF (Deliberazione ARERA 15/2022/R/RIF del 18 gennaio 2022¹⁸⁷).

Con documento acquisito in data 16 giugno 2024 dalla Commissione di inchiesta con numero 125, trasmesso dal Presidente di AMA SpA, Bruno Manzi, sono stati ricostruiti i dati di sintesi relativi ai costi complessivi di trasferimento e relativa gestione dei rifiuti indifferenziati e speciali.

L'AMA S.p.A. nell'anno 2023 ha raccolto complessivamente 851.001,785 tonnellate di Rifiuto Urbano Residuo (EER 20.03.01) gestendo i flussi come di seguito specificato:

- a) 134.757,49 tonnellate conferite e trattate presso impianti AMA di via di Rocca Cencia e via dei Romagnoli;
- b) 388.341,565 tonnellate conferite e trattate in impianti di prossimità con scarichi diretti presso le piattaforme regionali Rida Ambiente, Guidonia Ambiente, Refecta, Porcarelli, Ecosystem, Del Prete;
- c) 327.902,73 tonnellate conferite a piattaforme non di prossimità attraverso trasferenze/trasbordi AMA ad impianti regionali, extra regionali ed esteri. Le piattaforme regionali coinvolte sono Ecologia Viterbo, Rida Ambiente e CSA, le piattaforme extraregionali sono Deco, Aciam e gli impianti intermediati da HeraAmbiente, mentre i conferimenti inviati all'estero sono riconducibili alla Piattaforma AEB di Amsterdam (Paesi Bassi, Olanda) e l'intermediazione della società Fenice (controllata del Gruppo Dimensione Ambiente) ed HeraAmbiente.

¹⁸⁷Doc. n. 125 dell'11 giugno 2024.

I costi complessivi per l'esercizio 2023 sono determinati in € 169.054.462,62 relativamente ai rifiuti conferiti e trattati in impianti di prossimità con scarichi diretti presso le piattaforme regionali e piattaforme non di prossimità attraverso trasferenze/trasbordi AMA ad impianti regionali, extra regionali ed esteri. Mentre, relativamente ai rifiuti conferiti e trattati in impianti di proprietà di AMA il costo totale è determinato in € 32.285,7

9.4. Dati economici

i. Bilanci di esercizio Ama

Il bilancio di esercizio di Ama nel 2023 registra una perdita di 46,5 milioni di euro, ascrivibile alle dinamiche inflattive, all'applicazione del Contratto di Espansione¹⁸⁸ e ai maggiori costi derivanti dalle criticità dovute agli insufficienti sbocchi impiantistici per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti di cui si è trattato sopra. Si tratta del primo risultato di esercizio negativo dopo il biennio 2017-2018.

Tabella 42 Sintesi di alcune informazioni dai bilanci Ama (2015-2023)

Bilanci di esercizio (mln di euro)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Capitale sociale	182,4	182,4	182,4	182,4	182,4	182,4	214,4	214,4	214,4
Patrimonio netto	302,0	275,2	60,3	52,0	57,6	88,8	351,8	352,4	305,4
Valore della produzione, di cui:	796,5	809,8	810,1	815,7	793,0	785,2	803,0	800,8	791,9
<i>Ricavi da contratto di servizio igiene urbana</i>	720,2	724,3	737,5	708,7	709,6	702,0	705,2	700,9	700,1
<i>Recupero materiali da raccolta differenziata</i>	9,0	9,2	10,0	15,5	17,3	15,8	22,8	25,2	25,7
<i>Trattamento rifiuti</i>	2,6	0,7	1,1	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5	7,2
<i>Contributi</i>	14,5	14,3	7,5	7,3	6,0	5,0	3,6	4,6	3,0
Costi della produzione, di cui:	766,2	769,6	898,4	811,8	787,7	747,1	793,9	802,8	845,4
<i>costi per il personale</i>	360,3	360,0	354,5	358,0	351,9	341,6	337,7	341,3	355,0
<i>svalutazione crediti</i>	26,8	29,4	120,3	33,1	1,6	0,7	0,3	3,2	0,2
<i>accantonamenti f.do sval. crediti</i>	26,8	4,4	120,3	33,1	1,6	0,7	0,3	0,4	3,2
<i>accantonamenti per rischi</i>	5,1	11,5	38,5	23,5	19,0	17,6	37,0	22,1	17,8
<i>costi per servizi, di cui:</i>	257,0	257,4	279,6	289,7	327,4	305,3	333,7	348,4	375,5
<i>pulizia e bonifica aree pubbliche e private</i>	3,1	5,2	5,7	3,0	6,8	5,6	3,4	1,9	5,2
<i>smaltimento rifiuti indifferenziati</i>	120,0	120,5	141,8	136,6	140,1	130,7	142,8	166,3	200,9
<i>raccolta differenziata</i>	32,9	31,5	36,7	40,2	55,9	49,4	53,7	57,3	68,4
<i>trattamento rifiuti e gestione impianti</i>	26,7	25,1	25,1	26,3	27,1	29,5	32,3	31,1	23,9
Totale rettifiche attività/passività finanziarie	0,0	0,0	-120,8	-0,3	0,0	-1,0	-0,5	-0,5	-4,9
Risultato di esercizio	0,9	0,6	-227,0	-12,0	1,8	27,8	0,9	0,6	-46,5

La Tabella 42 riporta alcune voci di bilancio relative alla gestione dei rifiuti per il periodo 2015-2023; nell'anno 2023, a fronte di un corrispettivo contrattuale in tendenziale diminuzione, i costi della produzione aumentano di un 5%, incremento cui contribuiscono in particolare i costi del personale (+14 milioni di euro), lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati (+35 milioni di euro), la raccolta differenziata (+11 milioni di euro).

Nelle more della progettazione e realizzazione della nuova impiantistica di servizio, il socio Roma Capitale ha prospettato delle linee di efficientamento di breve periodo legate alla gestione del personale, alla riorganizzazione della raccolta dei rifiuti, al potenziamento e rinnovamento della flotta (soprattutto quella funzionale alle attività di raccolta e di spazzamento), all'internalizzazione

¹⁸⁸ Doc. n. 125 dell'11 giugno 2024.

dei servizi più onerosi e alla realizzazione di aree di trasferimento per allentare il rischio di crisi degli sbocchi (DAC 22/2021).

La Tabella 43 descrive gli investimenti di Ama in bilancio, che nel 2023 consistono in 22,8 milioni di euro. Le voci più rilevanti sono in effetti quelle relative ai veicoli, che insieme raggiungono il 72% degli investimenti totali, con un 40% destinato a quelli per la raccolta. Gli investimenti sulle strutture fisiche di impresa incidono per il 18%; gli impianti di gestione dei rifiuti per il 4%.

Tabella 43 Andamento degli investimenti di Ama (2015-2023)

Investimenti	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Impianti trattamento/smaltimento rifiuti	3,1	0,7	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,8	0,9
Strutture fisiche di impresa	11,7	2,2	2,3	0,8	0,7	0,5	1,6	12,4	4,2
Veicoli e attrezzature per la raccolta meccanizzata	8,6	8,0	11,7	4,1	8,0	17,1	5,7	3,7	9,1
Veicoli e attrezzature per servizi diversi	5,2	2,2	0,9	6,1	3,5	1,3	17,9	9,8	4,4
Veicoli e attrezzature per lo spazzamento	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	11,4	2,7
Attrezzature	0,3	0,1	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,6	0,6
Sistema organizzativo informatico	0,3	0,6	0,2	1,0	2,7	0,7	2,3	1,4	1,0
TOTALE	29,7	14,0	16,2	13,0	15,7	20,2	28,1	40,1	22,8

FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI DA BILANCIO DI ESERCIZIO AMA

Dal Bilancio di esercizio di AMA pubblicato sul sito di Roma Capitale¹⁸⁹, predisposto sulla base dei dati della contabilità al 31 dicembre 2022, si evince un utile di esercizio pari ad euro 603.251 (0,6 milioni di euro) ed un patrimonio netto di euro 352.441.365 (352,4 milioni di euro). Contiene inoltre la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

Il progetto di Bilancio è redatto nel presupposto della continuità aziendale. Come dettato dall'articolo 2423 bis, comma 1, n. 1, del Codice civile, la valutazione delle voci del presente documento sono state fatte nella prospettiva della continuazione dell'attività e quindi tenendo conto del fatto che l'azienda costituisce un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito. AMA ha effettuato una valutazione prospettica della capacità dell'azienda di continuare a costituire un complesso economico - finanziario funzionante e sostenibile per un prevedibile arco temporale futuro.

La valutazione prospettica di continuità è stata basata sui seguenti elementi:

- l'Assemblea Capitolina, in data 25 e 26 settembre 2015 con delibera n. 52, ha affidato il servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana ad AMA per un periodo di 15 anni;
- Piano Economico Finanziario (PEF) 2022-2025 deliberato dall'Assemblea Capitolina con delibera n. 23 del 26 aprile 2022 e redatto da Roma Capitale sulla base della proposta predisposta dal gestore AMA opportunamente integrata dalle disposizioni del MTR-2 di cui alla Deliberazione di ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) n. 363/2021;
- Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed AMA per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana, prorogato con Determinazione Dirigenziale n. repertorio NA/127/2023 del 31/03/2023 fino al 30 giugno 2023; è successiva proroga del nuovo contratto a copertura del corrente anno;
- mantenimento degli impegni, delle garanzie, dei flussi di cassa attesi e dell'incasso dei crediti verso l'azionista così come complessivamente iscritti in Bilancio di AMA. I flussi di cassa sono supportati anche dalla delibera n° 58 del 6 marzo 2015 di Giunta capitolina con la quale è garantita la liquidazione

¹⁸⁹ Doc. n. 125/4 dell'11 giugno 2024

dei corrispettivi previsti in contratto con cadenza mensile; pertanto, l'equilibrio finanziario di AMA dipende in maniera determinante dall'incasso dei crediti vantati nei confronti di Roma Capitale e dal suo sostegno finanziario. A tal proposito si evidenzia che Roma Capitale ha provveduto al pagamento delle fatture mensili relative al Contratto di Servizio di igiene urbana fino al mese di maggio 2023 supportando in tal modo il funzionamento dell'azienda;

- Piano Industriale 2023-2028 approvato dal CdA il 16 gennaio 2023, con atto di deliberazione n. 1.
- Predisposizione del PSO (piano strategico operativo) composto dal PGA 2023 (piano gestionale annuale) e dal Piano Strategico Pluriennale 2023-2028 (PSP), in coerenza con le linee guida emanate da Roma Capitale a settembre 2022 e secondo la delibera di RC n.19 del 5 aprile 2022 sul tema del controllo analogo, di prossima approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione per il successivo invio a Roma Capitale.

Fra gli elementi sopravvenuti nel corso dell'anno 2023, su cui va richiamata l'attenzione anche in relazione al Piano Industriale approvato, si segnala che:

- la plusvalenza ipotizzata da realizzare con la vendita dell'immobile di Via Zucchelli, stimata in euro 34 milioni, potrebbe subire degli slittamenti successivi al 2023;
- i fondi provenienti da Decreto-legge n. 50/2022 (c.d. Aiuti) non verranno assegnati direttamente ad AMA con un aumento di capitale sociale come previsto nel Piano Industriale, ma saranno comunque impiegati per la realizzazione degli impianti previsti negli anni di Piano;
- gli extra costi riconosciuti recentemente ai prestatori terzi con atti deliberativi della Regione Lazio stanno determinando un aumento dei costi di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati;
- è prevista la costituzione di un deposito per fideiussione da rilasciare all'istituto di previdenza, a fronte della firma del Contratto di Espansione che potrebbe comportare un esborso finanziario fino a euro 14 milioni entro la fine del 2023.

Pur considerando le variabili menzionate, il Piano Industriale di AMA approvato è complessivamente confermato negli obiettivi e nei risultati attesi. Allo stesso tempo, (per parte AMA) non si ravvisano significative incertezze che possano pregiudicare la sostenibilità finanziaria. In conclusione, quindi, negli atti prodotti non si ravvisano elementi ostativi alla redazione del bilancio con caratteristiche di continuità.

L'esercizio 2022 di AMA è stato fortemente condizionato dal persistere di una situazione di crisi della raccolta dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, incardinata in un quadro regionale caratterizzato da equilibri instabili. Più in particolare, la situazione di emergenza del sistema di raccolta dei rifiuti è riconducibile ai due sotto elencati rilevanti eventi:

- 11 marzo 2022: la chiusura della discarica di Albano Laziale, conseguentemente al sequestro intervenuto da parte della Guardia di Finanza, a causa della mancanza di fideiussioni prestate da parte del soggetto gestore della discarica per quanto concerne le attività di gestione post-operativa della stessa;
- 15 giugno 2022: l'incendio occorso presso l'impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) di proprietà della E. Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria, denominato "Malagrotta 2" con capacità di trattamento autorizzata fino a 900 tonnellate/giorno, che ha portato alla distruzione dell'impianto stesso con molteplici difficoltà tecnico-logistiche per il corretto avvio a trattamento dei flussi di rifiuto indifferenziato prodotti e raccolti nel territorio di Roma Capitale.

A seguito della chiusura della discarica sita nel Comune di Albano Laziale si è dovuto procedere, di concerto con la Regione Lazio, alla determinazione di nuove tariffe che hanno fissato extra costi per l'avvio a smaltimento, al di fuori della Regione Lazio, dei rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati per una serie di impianti tra cui E. Giovi S.r.l., Rida Ambiente S.r.l., SAF S.p.A. e Centro Servizi Ambientali S.r.l.. Stante quanto sopra, i soggetti che più hanno sofferto e stanno soffrendo per questa situazione sono i seguenti:

- AMA, che in attesa dell'avvio di tutte le notifiche transfrontaliere continuava a conferire presso Albano circa il 50% del proprio flusso di rifiuti codice CER 19.12.12, pari a circa 4-5 viaggi al giorno per circa 140 tonnellate; il restante ha iniziato ad essere conferito, nel mese di gennaio, all'estero (Olanda) attraverso la ditta PA Service. In questo senso, AMA si è trovata costretta a cercare di velocizzare l'iter di alcune notifiche e allo stesso tempo trovare sbocchi ulteriori tramite gli impianti della Herambiente S.p.A.;
- Ecosystem S.p.A., che, dal giorno 11 marzo 2022 ha fermato tutti i conferimenti di rifiuto CER 20.03.01 raccolti nel territorio di Roma Capitale, non avendo uscite a sufficienza per un quantitativo medio di circa 200-250 tonnellate a settimana;
- E. Giovi S.r.l., che ha ridotto, il flusso di rifiuto indifferenziato conferito da AMA, dalle 8.100 tonnellate/s previste da contratto, a circa 3.400 per le prime due settimane dopo la chiusura, dall'11 marzo 2022, e poi a circa 5.100-6.000 per le successive, mantenendo sempre un delta negativo che è stato comunque rimpiazzato da altri impianti che hanno dato, nel frattempo, maggiori disponibilità, tornando solo dopo un paio di mesi alla quota da contratto.

L'effetto indotto per AMA, pertanto, a seguito della chiusura della discarica di Albano Laziale, dopo un periodo di assestamento di circa un paio di mesi necessari per trovare nuovi spazi e per la contrattualizzazione degli stessi, è stato quello dell'aumento dei costi sia per i rifiuti prodotti dagli impianti AMA (che hanno trovato destino all'estero attraverso la gara Invitalia o negli impianti Herambiente) sia per quelli prodotti dagli altri impianti regionali, come sopra indicato.

Il secondo evento, ovvero l'incendio del TMB2 di Malagrotta ha avuto un impatto ben maggiore in quanto, a partire dal 15 giugno 2022, è venuta improvvisamente meno la possibilità di avvio a trattamento di circa il 30% dei rifiuti raccolti nel territorio romano e gestiti presso il sito di Malagrotta, ovvero all'interno del territorio di Roma Capitale. L'impianto era aperto per circa 20 ore al giorno e strategicamente posizionato in modo perfetto, a circa 500 metri dallo stabilimento ed autorimessa AMA di Ponte Malnome.

Questo incendio ha provocato, dapprima, un problema legato alla impossibilità di inviare al trattamento circa 900 tonnellate al giorno ed al successivo rimpiazzo con la contrattualizzazione di ulteriori impianti, con conseguenze di un maggior costo di smaltimento, oltre al fatto che tutta la catena logistica è stata, ed è ancora, pesantemente condizionata da questo drammatico evento.

Per ovviare a questa situazione, il Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 ha emesso due ordinanze, al fine di autorizzare un'attività di trasferta ulteriore di rifiuto indifferenziato presso i siti AMA di Ponte Malnome e Romagnoli (ordinanza n.1 del 16 giugno 2022 prorogata con l'ordinanza n.4 del 12 agosto 2022).

Oltre a quanto sopra, è stato prorogato (fino al 7 dicembre 2022) l'utilizzo dell'impianto mobile di tritovagliatura di Viale dei Romagnoli e l'utilizzo, per tutto l'anno, del trasbordo di Saxa Rubra.

In data 13 luglio 2022, con Ordinanza CMRC-2022-0113764, il sindaco della Città Metropolitana di Roma Capitale ha ordinato la riapertura della discarica di Albano Laziale, a seguito del superamento delle problematiche che avevano portato al sequestro dell'11 marzo 2022, permettendo, in quota parte, il contenimento dei costi per l'avvio a trattamento dei rifiuti prodotti dal trattamento del rifiuto indifferenziato. Tale ordinanza è stata, poi, successivamente prorogata, nel corso dell'anno, fino all'ultima ordinanza che fissava la chiusura della discarica al 28 febbraio 2023.

Infine, in data 20 luglio 2022, con Ordinanza CMRC-2022-0117669, il sindaco della Città Metropolitana di Roma Capitale ha ordinato la messa in esercizio dell'impianto TMB di Guidonia Montecelio, in considerazione della sua autorizzazione AIA regionale. L'impianto è effettivamente entrato in esercizio nella seconda metà del mese di gennaio 2023, dopo aver completato alcuni passaggi burocratici ed attualmente sta completando le operazioni di collaudo a caldo dei macchinari.

L'incendio avvenuto in data 15 giugno 2022 presso l'impianto TMB Malagrotta 2 che, fino a tale data, garantiva il trattamento di circa 5.000 tonnellate a settimana di rifiuti indifferenziati, pari a circa il 30% del fabbisogno di AMA, considerata la media settimanale di 16.500-18.000 tonnellate raccolte nel territorio di Roma Capitale, e le conseguenti difficoltà riscontrate nel periodo estivo e autunnale del 2022 nella corretta allocazione di tutti i flussi di rifiuti raccolti nel territorio di Roma Capitale, hanno portato all'attivazione di una serie di azioni correttive al fine di cercare di garantire per l'anno 2023, per ogni giorno dell'anno, sufficienti destini per tutti i flussi di rifiuti indifferenziati raccolti nel territorio di Roma Capitale. Queste azioni sono fondamentalmente suddivise in due grandi categorie:

- 1) aumento dei quantitativi gestiti presso gli impianti AMA (TMB Rocca Cencia e Tritovagliatore Romagnoli);
- 2) stipula di contratti con grandi e affidabili player nazionali e internazionali che possano garantire adeguati flussi per i rifiuti dopo il trattamento dagli impianti AMA o dagli impianti che operano il trattamento del rifiuto indifferenziato per conto di AMA, al fine di avere sempre garantiti i necessari flussi in ingresso presso gli impianti terzi che operano per conto AMA nel trattamento del rifiuto indifferenziato.

Per quanto riguarda il punto 1), ovvero l'aumento dei quantitativi gestiti presso gli impianti AMA, a seguito dell'ordinanza del 6 aprile 2023 che ha autorizzato AMA all'utilizzo dell'impianto di Rocca Cencia come solo impianto di Trattamento Meccanico TM e al relativo dissequestro avvenuto in data 4 aprile 2023 come da relativo verbale, AMA ha continuato il percorso già avviato, finalizzato alla redazione di possibili progetti alternativi che possano trasformare il TMB in un impianto TM di solo trattamento meccanico, facendo in modo che lo stesso possa tornare a trattare fino a 234.000 tonnellate all'anno rispetto alle sole 140.000 attuali, con un evidente guadagno e possibilità di trattare fino a 100.000 tonnellate in più (pari a circa un ottavo della produzione di Roma Capitale, che per quanto riguarda il rifiuto indifferenziato si aggira intorno alle 850.000 tonnellate).

Allo stesso tempo, per quanto concerne il sito di Viale dei Romagnoli, è stata ottenuta l'autorizzazione, tramite l'ordinanza n.° 2 del 2023 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, a trattare fino a 120.000 tonnellate, raddoppiando le linee e aumentando le ore di funzionamento. Al momento la produzione è in costante aumento rispetto alle circa 500 tonnellate a settimana del periodo precedente (circa 2.000 tonnellate/mese del periodo precedente) in modo da arrivare fino alle circa 10.000 tonnellate al mese previste nella nuova ordinanza come da report sottostante (non si consideri il mese di gennaio 2023 dove l'impianto era fermo in attesa dell'ottenimento della nuova Ordinanza di cui sopra).

Tabella 44 Tonnellate lavorate nel sito Viale dei Romagnoli

2023 GEN	2023 FEB	2023 MAR	2023 APR	2023 MAG
578,88	1.909,77	3.177,10	3.711,44	4.437,81

Parallelamente a queste attività, per quanto concerne il punto 2), ovvero la stipula di contratti con grandi e affidabili player nazionali e internazionali, tra i quali Herambiente, si provvederà a garantire fino ad ulteriori 300.000 tonnellate di rifiuti in uscita dall'impianto AMA di Rocca Cencia, nonché dagli impianti che trattano il rifiuto indifferenziato per conto di AMA.

Per quanto concerne questi ulteriori flussi, essi, in parte, saranno contrattualizzati direttamente da AMA e intermediati ai vari impianti di trattamento, mentre altri saranno contrattualizzati direttamente dai vari impianti su indicazione di AMA, in modo che questi impianti terzi possano avere garantite sufficienti uscite per gestire i flussi in ingresso dell'indifferenziato conferito da AMA.

Oltre all'accordo con Herambiente, è in corso di definizione analogo accordo con ACEA Ambiente, che provvederà ad inviare a trattamento fino a 150.000 tonnellate di rifiuti provenienti dal trattamento degli impianti di AMA e da quelli operanti per conto di AMA nel corso degli anni 2023 e 2024.

Sempre in questa ottica, sono in corso interlocuzioni anche con il gruppo SUE. E' invece stato raggiunto con l'impianto AEB di Amsterdam e il vettore Mercitalia un doppio accordo per il conferimento e il trasporto su gomma senza intermediari presso il suddetto impianto olandese di un quantitativo variabile tra 50.000 e 80.000 tonnellate anno di rifiuto indifferenziato, per l'anno 2023, e per flussi dopo trattamento per gli anni successivi (2024 e 2025). Il rifiuto da inviare presso l'impianto AEB necessita, per agevolarne le operazioni di trasporto, di essere pressato ed imballato; tale attività verrà svolta, a seguito di Ordinanza n. 1 del 2023 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, presso il sito AMA di Ponte Malnome.

ii. Tariffa sui Rifiuti adottata nel Piano Economico Finanziario

Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) e Piano Economico Finanziario (PEF)

A partire dal 2020, le risorse necessarie per l'erogazione del servizio sono stabilite nel rispetto del Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR), definito dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Arera, in adempimento delle funzioni di regolazione del

ciclo dei rifiuti. I periodi regolatori sono di durata quadriennale: il primo per gli anni 2018-2021 (Arera 443/2019/R/rif e s.m.i.); il secondo per gli anni 2022-2025 (Arera 363/2021/R/rif)¹⁹⁰.

Il metodo tariffario rifiuti (MTR) non sostituisce del tutto il *price-cap* del metodo normalizzato di cui al DPR 158/1999, ma lo integra e lo definisce in grande dettaglio, introducendo una serie di coefficienti e parametri che gli enti locali (Enti Territorialmente Competenti, ETC) fissano o derivano dal livello di efficienza/efficacia raggiunto dal servizio e che applicati al costo storico determinano le risorse da coprire in tariffa e l'incremento massimo consentito. Il sistema regolamentato di adozione dei piani finanziari è certamente più rigido di quello precedente e prevede un ulteriore controllo finale da parte di Arera, che approva le predisposizioni tariffarie proposte e inviate da parte dei comuni¹⁹¹.

La regolamentazione a livello centrale sacrifica parte della flessibilità e della discrezionalità delle gestioni locali al fine di aumentare la trasparenza contabile e, in prospettiva, l'efficienza del settore, secondo la logica dei fabbisogni e dei costi standard.

Il PEF (Piano Economico Finanziario), che l'ETC (Ente Territorialmente Competente) deve sottoporre all'approvazione di Arera, deve contenere una dettagliata documentazione:

- un piano degli investimenti necessari a conseguire gli obiettivi;
- la specifica dei beni e servizi necessari, propri o di terzi;
- le risorse finanziarie necessarie;
- una relazione riguardante: il modello gestionale e organizzativo e la motivazione di eventuali variazioni;
- i livelli di qualità del servizio con motivazione delle variazioni;
- la ricognizione degli impianti;
- una tabella riepilogativa con le voci dei costi di gestione e del capitale
- una relazione delle verifiche di metodo e di congruità delle voci economiche eseguita dall'ETC.

L'obiettivo del metodo tariffario rifiuti MTR-2 è il raggiungimento dell'equilibrio economico/finanziario e il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità. Il riconoscimento da parte di Arera dei costi proposti dal gestore e dal comune avviene inoltre previa verifica di alcuni requisiti, fra cui:

- l'appartenenza delle attività da coprire in tariffa al perimetro del servizio;
- la coerenza con i costi degli esercizi precedenti;
- la riclassificazione delle voci di costo;
- la corretta applicazione del *price-cap* (limite all'incremento delle risorse necessarie da coprire con la tariffa) secondo il tasso di inflazione programmata, un coefficiente di efficientamento ed altri parametri da fissare all'interno di intervalli predefiniti in relazione agli obiettivi di

¹⁹⁰ Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. Il provvedimento definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025, adottando il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)

<https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/21/363-21>

¹⁹¹ Secondo lo schema delle nuove definizioni dell'MTR, Metodo Tariffario Rifiuti, la struttura dei costi operativi è stata riclassificata, dando luogo a una discontinuità ormai superata gradualmente grazie ad un sistema di conguagli differiti.

miglioramento, nonché a eventuali variazioni della quantità o della tipologia di prestazioni previste.

Con l'avvio del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), il criterio generale del riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento non solo viene rispettato, ma viene esteso alla regolazione delle tariffe di trattamento, recupero e smaltimento, per incentivare la valorizzazione dei rifiuti e l'economia circolare, penalizzando il ricorso alla discarica. Fra i criteri di incentivazione, rientrano anche quelli di prossimità per la chiusura del ciclo dei rifiuti, che rimandano a una gestione responsabile da parte delle comunità locali, dal punto di vista sia delle amministrazioni che organizzano il servizio, sia della popolazione che collabora al buon esito della raccolta. La tariffa applicata ai cittadini, infatti, a parità di altre condizioni, tenderà a diminuire all'aumentare della raccolta differenziata, delle percentuali di riutilizzo, riciclo e recupero, della prossimità dell'impiantistica di chiusura del ciclo.

L'Autorità con le regole tariffarie introduce misure volte a promuovere la trasparenza e l'efficienza delle diverse gestioni che costituiscono il ciclo dei rifiuti, impostando un meccanismo tariffario che sia in grado di favorire la capacità del sistema locale di gestire integralmente i rifiuti. La regolazione tariffaria è volta a favorire il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale in coerenza con le direttive europee, e in particolare in un'ottica di sviluppo dell'economia circolare. In tale prospettiva il sistema tariffario per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani è volto a fornire adeguati segnali di prezzo, anche in ossequio al principio comunitario del "pay as you throw" (paga quanto butti), e di misure che incentivino la prevenzione, la raccolta differenziata di qualità, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani e, in generale, l'efficientamento dei processi di selezione, recupero e valorizzazione della materia, finalizzato alla limitazione del ricorso alla discarica. Rientra, in particolare, in questo obiettivo anche la promozione di sistemi di informatizzazione del servizio di igiene urbana per una gestione più efficiente del servizio stesso¹⁹².

In questo quadro regolamentare, i PEF approvati da Roma Capitale per gli anni dal 2020 al 2025 rispettano i passaggi e motivano in dettaglio le decisioni assunte all'interno degli intervalli consentiti¹⁹³. I PEF approvati con DAC 118/2020, DAC 60/2021 e DAC 23/2022 sono stati a loro volta verificati e approvati da Arera con delibera 107/2024/R/rif.

¹⁹² OS.8 Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti https://www.arera.it/quadro-strategico/2019-2021/area-ambiente/miglioramento-dellefficienza-e-della-qualita-del-servizio/os8-regole-tariffarie-chiare-e-trasparenti-per-la-copertura-dei-costi-efficienti-della-gestione-dei-rifiuti?ADMCMDD_prev=LIVE

¹⁹³ Come da previsioni MTR-2, Roma Capitale nel 2022 ha istituito un Tavolo di lavoro che ha verificato il rispetto del metodo Arera e ha controllato a campione la coerenza, completezza e congruità delle proposte di PEF 2022-2025 rispetto ai dati contabili di AMA degli anni 2020 e 2021, senza riscontrare criticità.

Tabella 45 Coefficienti e fattori fissati da Roma Capitale per definire i PEF 2023/2024/2025 nell'ambito degli intervalli di riferimento stabiliti da Arera nel MTR-2

Coefficienti/fattori	descrizione	MTR-2		PEF Roma Capitale		
		minimo	massimo	2023*	2024**	2025**
fattore di sharing b	quota dei proventi che il gestore può trattenere dalla vendita di materiali separati/ energia	0,3	0,6	0,3	0,6	0,6
fattore di sharing ω	fattore correttivo del fattore b per i ricavi da Conai	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1
fattore di sharing $b*(1+\omega)$	quota dei proventi che il gestore può trattenere dalla vendita di materiali ai consorzi aderenti Conai	0,33	0,84	0,42	0,66	0,66
coefficiente X	riduce il limite di incremento del gettito tariffario in funzione dell'obiettivo di recupero produttività	-0,5%	-0,1%	-0,40%	-0,10%	-0,30%
coefficiente QL	aumenta il limite di incremento del gettito tariffario in funzione di obiettivi di miglioramento della qualità	0%	4%	3,0%	0,0%	0,0%
coefficiente PG	aumenta il limite di incremento del gettito tariffario in funzione di incremento dei servizi nel perimetro	0%	3%	1,5%	0,0%	0,0%
coefficienti C116	copertura delle componenti variabili e fisse di natura previsionale	0%	3%	0,0%	0,0%	0,0%
CRIa	maggiori oneri 2022/23 causa dinamica prezzi fattori produttivi	0%	7%	0,0%	2,44%	0,0%
rpi	indice dei prezzi al dettaglio atteso	1,7%	2,7%	1,7%	2,7%	2,7%
RHO = rpi - X + QL + PG	Incremento massimo percentuale del gettito tariffario	1,2%	19,6%	5,80%	5,04%	2,40%

FONTI: ELABORAZIONI ACOS SU DELIBERAZIONE ARERA 363/2021/R/rif, DAC 23/2022 PER IL PEF 2023 (*), MODIFICATA CON DAC 51/2024 IN SEDE DI AGGIORNAMENTO BIENNALE PER I PEF 2024-2025 (**).

Senza entrare in tecnicismi che esulano da questa trattazione, si evidenzia che la Tabella 45 elenca e descrive i coefficienti, i fattori e i rispettivi intervalli all'interno dei quali Roma Capitale ha fissato i valori che contribuiscono a definire il piano economico finanziario PEF e le risorse necessarie da coprire mediante TaRi per il triennio 2023-2025.

Nello stabilire i parametri che definiscono il limite massimo all'incremento annuale del gettito tariffario (*rho*), il criterio indicato da Roma Capitale per il 2023 è stato quello di finanziare interventi per il miglioramento della qualità (*QL*: +3%) e per l'ampliamento del servizio (in termini di incremento delle attività di raccolta sia stradale che domiciliare; *PG*: +1,5%), prevedendo un coefficiente negativo per recupero di produttività abbastanza alto (*X*: -0,4%), in considerazione del fatto che il costo unitario effettivo (*CU_{effa-2}*) era superiore al benchmark di riferimento e che gli obiettivi ambientali di raccolta differenziata (γ_1) e preparazione per il riutilizzo e il riciclo (γ_2) erano non soddisfacenti¹⁹⁴.

Il perseguimento degli obiettivi ambientali e l'economia circolare vengono incentivati attraverso i fattori di sharing – *b* e $b*(1+\omega)$ – che quantificano la quota che il gestore può trattenere rispetto ai proventi della vendita di materiali ed energia da rifiuti, rispettivamente sul mercato e attraverso il circuito CONAI.

¹⁹⁴ Criterio che in origine la DAC 23/2022 estendeva fino al 2025, ma che è stato poi rivisto dalla DAC 51/2024 per il biennio 2024-2025, in attuazione della Delibera Arera 389/2023/R/rif.

Nel 2023, Roma Capitale valorizza il coefficiente b al minimo dell'intervallo previsto dal MTR-2 (0,3) e il coefficiente $b*(1+\omega)$ a un livello medio-basso (0,42), con ω valorizzato al massimo dell'intervallo previsto (0,4), in ragione dello scostamento negativo dagli obiettivi ambientali.

Tenendo conto della volontà politica di perseguire un contenimento della dinamica tariffaria e della complessità insita nel raggiungimento degli obiettivi incrementali della qualità e del perimetro del servizio, la DAC 51/2024 di aggiornamento biennale nei PEF 2024-2025 ha azzerato le percentuali incrementali QL e PG , ma contestualmente ha diminuito il recupero di efficienza X , anche in considerazione della dinamica inflattiva non valorizzata nel 2023, che ha determinato degli scostamenti negativi nei costi. L'inflazione è stata valorizzata nel 2024 per il 2,44% con funzione di compensazione (CRI), mentre l'inflazione attesa rpi è salita al 2,7% per l'intero biennio (dall'1,7% atteso nel 2023).

Per quanto riguarda l'incentivazione dell'economia circolare, nel 2024-2025 i fattori di sharing sono stati entrambi aumentati. Il fattore b riferito alle vendite sul mercato è stato valorizzato al massimo dell'intervallo consentito (0,6), mentre ω è diminuito al valore minimo (0,1), corrispondente ai livelli ritenuti soddisfacenti per entrambi gli obiettivi ambientali; ne segue che il fattore di sharing CONAI (quota dei proventi che il gestore può trattenere dalla vendita di materiali ai consorzi aderenti al CONAI) sale a livelli medio-alti (0,66 rispetto a un massimo di 0,84).

Nel PEF di Roma Capitale per l'intero triennio (2023-2025) vede una costante diminuzione del price-cap ρ , ovvero dell'incremento massimo percentuale del gettito tariffario, che definisce il tetto consentito per l'incremento delle risorse da finanziare in tariffa a Roma:

- Anno 2023: 5,80%
- Anno 2024: 5,04%
- Anno 2025: 2,40%

Nei PEF 2023-2025, Roma Capitale ha inoltre distribuito detrazioni per 13,4 milioni di euro a favore dell'utenza, diminuendo proporzionalmente il totale da finanziare in tariffa. A questa detrazione, nei PEF 2024-2025 si aggiungerà un'ulteriore posta di rettifica di complessivi 10,5 milioni di euro, riscontrati da Arera in sede di verifica dei PEF di Roma Capitale.

I valori dei PEF del triennio 2023-2025 sono riportati sinteticamente nella Tabella 46. Il costo totale per la determinazione della tariffa 2023, ricostruito secondo i criteri descritti sopra, approvato da Roma Capitale con DAC 23/2022 e inviato ad Arera per le verifiche regolamentari, è pari a 804,4 milioni di euro (iva inclusa), appunto in aumento dello 0,6% rispetto ai 799 milioni del 2022.

Tabella 46 PEF 2023/2024/2025 di Roma Capitale (milioni di euro)

PIANI ECONOMICO FINANZIARI (MTR - ARERA)	2023		2024		2025		Δ		
	Ciclo RU	Roma Capitale	Ciclo RU	Roma Capitale	Ciclo RU	Roma Capitale	2023/22	2024/23	2025/24
Raccolta e trasporto indifferenziati CRT	83,9		106,0		93,9		1%	26%	-11%
Trattamento e smaltimento rifiuti urbani CTS	153,3		197,9		220,4		10%	29%	11%
Trattamento e recupero rifiuti urbani CTR	35,0		35,3		25,9		10%	1%	-27%
Raccolta e trasporto differenziate CRD	186,7		192,8		191,2		3%	3%	-1%
Proventi da recupero materia e energia AR	6,4		8,5		8,5		-5%	33%	0%
<i>Fattore di sharing b</i>	0,30		0,60		0,60				
Proventi dopo sharing <i>b</i> (AR)	1,9		5,1		5,1		-5%	166%	0%
Ricavi Conai Arconai	16,4		20,2		19,5		79%	23%	-4%
<i>Fattore di sharing b(1+w)</i>	0,42		0,66		0,66				
Ricavi dopo sharing <i>b(1+w)</i> ARconai	6,9		13,3		12,8		79%	93%	-4%
Conguaglio costi variabili RCTv	-0,9		5,4		0,1		-102%	-720%	-98%
IVA indetraibile		46,7		43,0		42,5			
TOTALE TARIFFA PARTE VARIABILE		495,8		562,1		556,1	0%	13%	-1%
Spazzamento e lavaggio CSL	128,0		123,6		142,0		0%	-3%	15%
Gestione tariffe e rapporti utenti CARC	10,0	3,9	3,2	14,5	4,6	14,5	1%	27%	8%
Altri costi comuni CGG+CCD+Coal	73,4		62,4	9,9	72,4		4%	-15%	16%
Uso del capitale CK	47,5	30,1	41,6		42,9	9,9	17%	-46%	27%
Conguaglio costi fissi -RCTf	-8,1		3,5		-5,7		14%	-143%	-264%
IVA indetraibile		23,7		24,1		26,3			
TOTALE TARIFFA PARTE FISSA		308,5		282,8		306,9	2%	-8%	9%
TOTALE TARIFFA VARIABILE E FISSA		804,4		844,9		863,0	0,6%	5,0%	2,1%
Detrazioni art. 1.4 Determina n. 2/DRIF/2021 PV		16,3		32,6		29,7	0%	99%	-9%
Detrazioni art. 1.4 Determina n. 2/DRIF/2021 PF		8,8		16,4		16,4	0%	85%	0%
TOTALE TARIFFA UTENTI		779,2		795,9		816,9	0,7%	2,1%	2,6%
Ob. Raccolta differenziata %		46,0%		46,0%		46,0%	2%	0%	0%
Ob. Raccolta rifiuti totale (t)		1.606.245		1.592.810		1.592.810	5%	-1%	0%
Costo unitario effettivo <i>CUEff</i> (eurocent/kg)		51,72		50,18		50,18	-3%	-3%	0%
Benchmark di riferimento (eurocent/kg)		49,27		50,20		50,20	-1%	2%	0%

FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DELIBERAZIONE ARERA 443/2019/R/rif, DAC 23/2022, DAC 51/2024.

L'incremento è più accentuato nel 2024 e nel 2025, quando i costi finanziati in tariffa toccano rispettivamente 845 milioni di euro e 863 milioni di euro¹⁹⁵. Nella Tabella 36, le colonne delle variazioni annuali mostrano una crescita importante dei costi della gestione indifferenziata, che ha pesato soprattutto nel 2024, determinando un incremento del 13% della parte variabile della tariffa. I costi dedicati alla pulizia delle strade diminuiscono nel 2024, ma sono previsti in sensibile aumento per il 2025, anno del Giubileo. È in aumento anche la voce CARC (gestione tariffe e rapporti utenti), soprattutto nel 2024, dopo la flessione del biennio 2022-2023.

L'importo totale della tariffa che grava sugli utenti è diminuito poi in ragione del recupero evasione, delle eventuali sanzioni al soggetto gestore e dei contributi a copertura delle TaRi delle scuole, per cui l'importo di riferimento per il calcolo delle misure della TaRi è più basso:

- Anno 2023: 779 milioni di euro
- Anno 2024: 796 milioni di euro
- Anno 2025: 817 milioni di euro

Per quanto riguarda le grandezze fisico-tecniche, riportate nelle ultime quattro righe della Tabella 46, si osserva che:

1. la raccolta differenziata è in aumento, con risultati effettivi del 46,7% nel 2023 e del 47,5% nel I trimestre 2024, motivo per cui il raggiungimento degli indicatori ambientali è stato valutato soddisfacente;

¹⁹⁵ Per questi due ultimi PEF, Arera deve ancora esprimere l'esito della verifica.

2. il Costo unitario effettivo (CU_{eff}) è sceso al di sotto del benchmark di riferimento nel 2024.

Tabella 47 Costi di gestione Ama 2022-2023: PEF, consuntivi e scostamenti (milioni di euro)

Prospetto sintetico bilancio economico del servizio (mln di euro)	2022			2023		
	PEF	consuntivo	Δ	PEF	consuntivo	Δ
Spazzamento e lavaggio (CSL)	127,6	123,1	-4,5	128,0	134,4	6,3
Gestione indifferenziata (CGIND), di cui:	221,5	280,4	58,9	237,2	308,8	71,6
<i>CRT - raccolta e trasporto</i>	82,7	104,2	21,5	83,9	93,9	10,0
<i>CTS - trattamento e smaltimento</i>	138,8	176,3	37,4	153,3	215,0	61,7
Gestione differenziata (CGD), di cui:	213,4	215,9	2,5	212,6	212,1	-0,5
<i>CRD - raccolta differenziata</i>	181,6	184,6	3,1	186,7	188,2	1,5
<i>CTR - trattamento rifiuti differenziati</i>	31,9	31,3	-0,6	25,9	23,9	-2,0
Costi comuni (CC), di cui:	80,2	84,6	4,5	83,4	93,0	9,6
<i>CARC - accertamento, riscossione, contenzioso</i>	9,9	8,4	1,5	10,0	8,7	3,3
<i>CARC - comunicazione, educazione ambientale</i>		3,0			4,6	
<i>CGG - costi generali di gestione</i>	70,1	73,0	2,9	73,2	79,5	6,3
<i>Coal - altri costi</i>	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
TOTALE COSTI DI GESTIONE	642,7	704,1	61,4	661,2	748,2	87,0

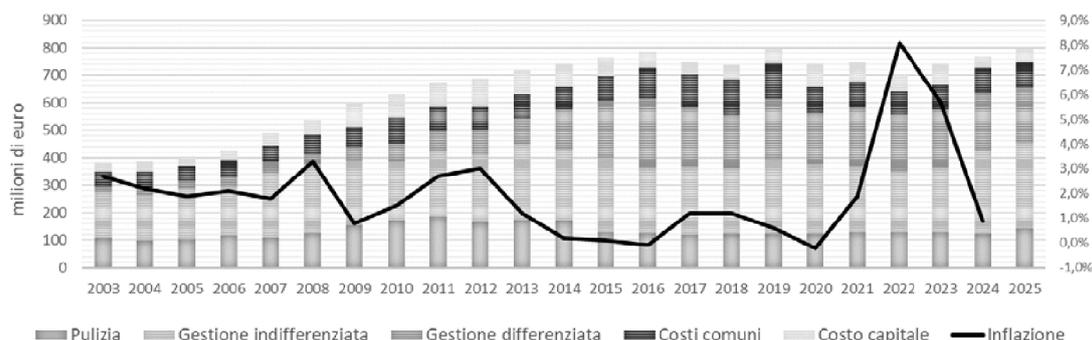
La documentazione annuale inviata da Ama a Roma Capitale per il 2023 evidenzia alcuni scostamenti fra le voci dei PEF 2022 e 2023 e i consuntivi dei costi di gestione (Tabella 47). Le voci più soggette a incremento sono quelle della gestione indifferenziata (probabilmente a causa delle criticità esistenti sul fronte degli sbocchi impiantistici), mentre la gestione differenziata è rimasta più aderente alla pianificazione.

Passando all'orizzonte di lungo periodo, la Figura 74 mostra graficamente l'andamento nel tempo delle voci di costo al netto dell'iva, aggregate per funzioni e servizi durante tutto il periodo tariffario. L'andamento dei costi portati in tariffa è inoltre messo a confronto con il tasso di inflazione.

Nei primi 10 anni del periodo tariffario il costo del servizio in tariffa è continuamente cresciuto in termini reali, a fronte di una dinamica che non ha mai superato il 3,5%. Gli anni fra il 2013 e il 2020 hanno visto un tasso di inflazione contenuto sotto l'1%; in questo periodo, il costo è cresciuto continuamente fino al 2016, per poi oscillare fra i 700 e i 750 milioni di euro. Dopo l'applicazione della regolamentazione Arera, il tasso di inflazione è repentinamente salito, con una punta nel biennio 2022-2023, per cui i PEF 2024 e 2025 sono stati poi adeguati al rialzo, riprendendo una tendenza di incremento nominale dopo 7 anni di sostanziale stabilità.

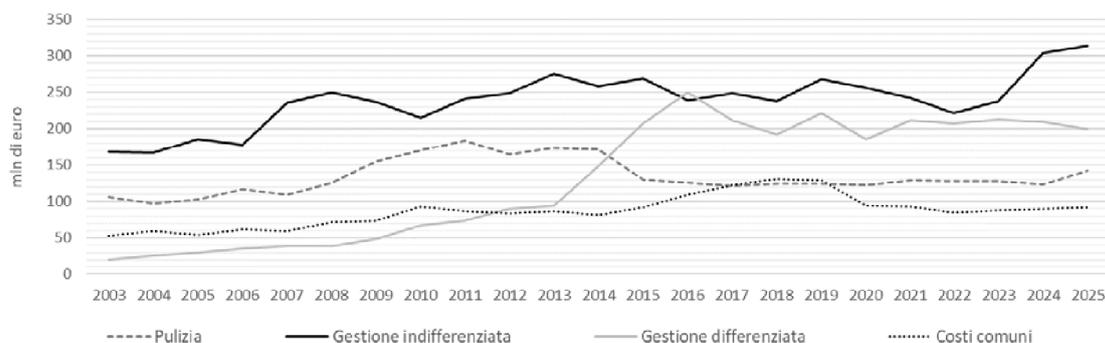
Dal punto di vista dell'incidenza dei costi per linee di servizio, nel 2023 la gestione indifferenziata pesa per il 32%, la differenziata per il 29%, la pulizia delle strade per il 17%, mentre i costi comuni e i costi del capitale insieme coprono il 22%.

Figura 74 Andamento delle voci di costo nei PF/PEF annuali Ama nel periodo tariffario (netto iva)



FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DCC E DAC DI APPROVAZIONE DEI PF/PEF DI ROMA CAPITALE.

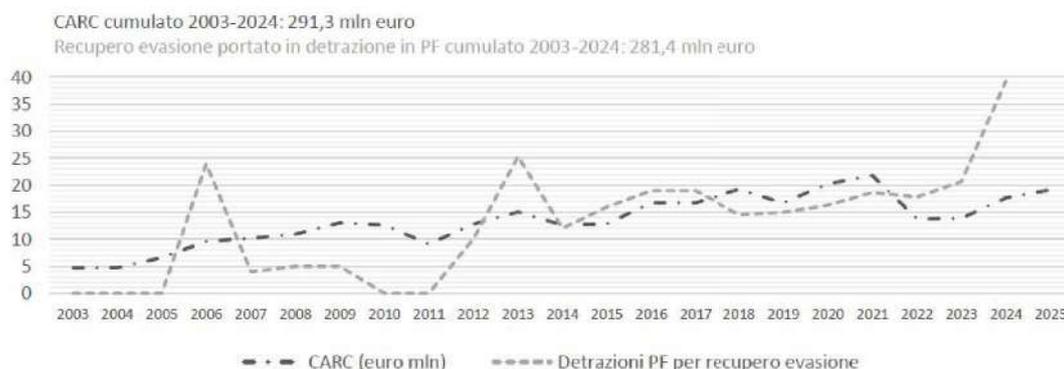
Figura 75 Andamento dei costi operativi Ama nei PF/PEF nel periodo tariffario



FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DCC E DAC DI APPROVAZIONE DEI PF/PEF DI ROMA CAPITALE.

Dal punto di vista dell'andamento (Figura 75), la spesa che ha avuto la dinamica più accentuata è stata per ovvi motivi quella della gestione differenziata, che negli ultimi anni oscilla intorno ai 200 milioni di euro, a seguito di un'accelerazione più decisa avviata a partire dal 2013, anno della chiusura della discarica di Malagrotta. La pulizia delle strade ha toccato un apice nel 2011 (184 milioni), per poi diminuire liberando risorse per la raccolta differenziata, ma con risultati sul fronte del decoro progressivamente peggiori, nonostante la spesa sia risalita a quasi 130 milioni nel triennio 2021-2023 e sia prevista in aumento fino a 145 milioni per il 2025. La gestione indifferenziata, che con la chiusura della discarica di Malagrotta aveva toccato un massimo di circa 280 milioni di euro, ha poi seguito un trend di contenimento, fino al minimo del 2022 (220 milioni di euro), dopodiché è aumentata esponenzialmente a seguito dei razionamenti nella capacità di trattamento disponibile.

Figura 76 Andamento delle risorse destinate a CARC costi di accertamento, riscossione e contenzioso nei Piani Finanziari Ama e detrazioni per recupero evasione (milioni di euro)

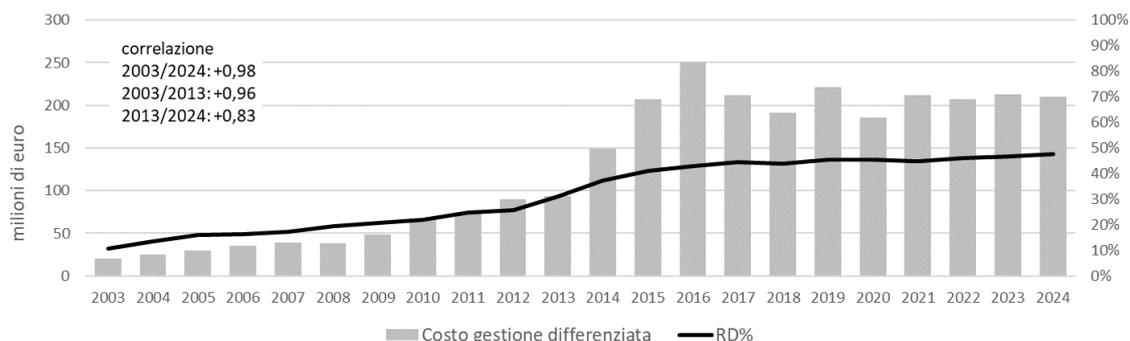


FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU PIANI FINANZIARI E BILANCI DI ESERCIZIO AMA

La Figura 76 mette infine in evidenza la comparazione fra la spesa imputata in tariffa per i costi di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC) e le detrazioni dichiarate ed applicate ai PF/PEF per recupero evasione. Gli importi cumulati sono ad oggi paragonabili. A partire dal 2022, la spesa CARC è stata inoltre decisamente ridimensionata rispetto agli andamenti del quinquennio 2016-2021, durante il quale aveva visto un incremento fino a superare i 20 milioni di euro. Al contrario,

le detrazioni dichiarate per recupero evasione sono invece sensibilmente aumentate nel 2024 (primo trimestre).

Figura 77 Efficacia della gestione differenziata: costo in Piano Finanziario e percentuale



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU RISORSE NECESSARIE PREVISTE NEI PIANI FINANZIARI AMA.

Nel grafico di Figura 77, dall'anno 2003 all'anno 2024 (primo trimestre), si rappresenta l'andamento dell'efficacia della gestione differenziata correlando i costi (espressi in milioni di euro) indicati nel Piano Finanziario con la percentuale di raccolta differenziata. Mettendo in relazione i costi con la percentuale di raccolta differenziata nell'arco temporale che va dall'anno 2003 all'anno 2024 rileviamo un incremento medio di +0,98. Analogo risultato, con più 0,96, lo abbiamo nel periodo che va dall'anno 2003 all'anno 2013. Tale correlazione diminuisce, al valore più 0,83 se osserviamo un periodo più recente, quale 2013-2024.

Tuttavia, dall'anno 2003 all'anno 2024, la percentuale di raccolta differenziata ha l'incremento più rilevante nel biennio 2013 e 2014, annualità quest'ultima (2014) dove si registra il costo più rilevante rispetto al pregresso periodo (2003-2014). Osserviamo inoltre che, in assoluto, il maggiore costo sostenuto nel Piano Finanziario ha riguardato l'anno 2016. Ovvero, analogamente analizzando l'arco temporale che va dal 2003 al 2024, va riguardato il costo unitario in riferimento al dato in disamina, al quale però non è susseguito un effetto particolarmente rilevante sull'aumento della percentuale di raccolta differenziata. Infine dall'anno 2021 al oggi pressoché stabile risulta il costo della gestione della raccolta differenziata.

Stando ai dati sopra citati, a parere di questa Commissione, è palese concludere che non è sufficiente solo un importante investimento economico per ottenere una elevata efficacia della raccolta della differenziata. È necessaria invece supportare una sinergia di azioni: economiche, gestionali e politiche, per aumentare l'efficacia della raccolta differenziata, anche al fine di raggiungere traguardi prefissati in ambito unionale, che ci impongono al 2035 un obiettivo di raccolta differenziata pari al 70%, percentuale che attualmente ci appare lontana dai valori raggiunti. Si rammenta che tale obiettivo è previsto anche nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma capitale, in coerenza con i macro obiettivi del Piano Nazionale di Gestione dei rifiuti (art. 181 D. Lgs 152/06).

iii. Costi dell'affidamento a terzi della gestione dei rifiuti urbani

Attualmente, non essendo AMA in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti in autonomia, la stessa si avvale di affidamenti esterni per le attività di gestione dei rifiuti urbani, elemento questo che, come sopra riportato, fa lievitare i costi di gestione, che poi inevitabilmente si riverberano sui cittadini.

Gli importi complessivi previsti per tale attività sono riportati nell'avviso pubblico di aggiudicazione dell'affidamento *per servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti*. In tale disposizione, il Consiglio di Amministrazione di AMA S.p.A., nella seduta del 13 maggio 2024, adotta la Deliberazione ad oggetto: “Aggiudicazione della procedura di gara aperta ai sensi degli articoli 59 e 71, del D.Lgs. n. 36/2023, da realizzarsi mediante piattaforma telematica, per la conclusione di accordi quadro con uno o più operatori economici per l'affidamento del “*servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA e dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale – eccedenti le quantità trattate presso gli impianti AMA e gli altri impianti regionali - su territorio nazionale ed estero*”. Lotti 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7: deliberazioni inerenti e conseguenti”¹⁹⁶.

Nella stessa il Consiglio di Amministrazione prende atto dell'aggiudicazione disposta da Invitalia S.p.A. dei Lotti 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della “*Procedura di gara aperta ai sensi degli articoli 59 e 71, del D.Lgs. n. 36/2023, da realizzarsi mediante piattaforma telematica, per la conclusione di Accordi Quadro con più operatori economici per l'affidamento del servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA e dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale – eccedenti le quantità trattate presso gli impianti AMA e gli altri impianti regionali - su territorio nazionale ed estero*”, in favore degli operatori economici indicati nell'elenco:

- L'intera spesa relativa ai Lotti 1 e 6 graverà sul Budget della Funzione Impianti alla voce “5102010208 Prestazioni terzi termovalorizzazione CDR”.
- L'intera spesa relativa ai Lotti 2, 3, 4 e 7 graverà sul Budget della Funzione Impianti alla voce “5102010205 Prestazioni terzi per smaltimento scarti da impianti”.
- L'intera spesa relativa al Lotto5 graverà sul Budget della Funzione Impianti alla voce “5102010201 Prestazioni terzi trattamento R.S.U.”.

Relativamente ai contratti di importo pari o superiore a 1 milione di euro da stipulare con gli aggiudicatari della procedura *de qua*, ci sono altresì stanziamenti per i relativi Collegi Consultivi Tecnici di cui all'art. 215 del D.Lgs. n. 36/2023:

Nella medesima seduta, il Consiglio di Amministrazione delibera di conferire mandato al Direttore Generale affinché, con ogni e più ampia ed incondizionata facoltà e/o potere, sottoscriva tutti gli atti connessi e conseguenti quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelli di seguito indicati, ponendo in essere tutto quanto necessario, utile o anche solo opportuno per l'attuazione della Deliberazione:

- i. il contratto con gli aggiudicatari della procedura medesima nonché gli atti inerenti alla fase esecutiva dello stesso, previa Deliberazione del Consiglio di Amministrazione per le ipotesi

¹⁹⁶ Estratto del verbale delle deliberazioni a firma di Bruno Manzi il 24 maggio 2024

https://albofornitori.amaroma.it/PortaleAppalti/it/ppgare_esiti_lista.wp?actionPath=/ExtStr2/do/FrontEnd/Esiti/view.action¤tFrame=7&codice=24/000157&_csrf=BCKWLI616FY1ASSY71SYZM902DL11C9C

Contenuto del sito aggiornato al 12 giugno 2024

di risoluzione o di recesso del contratto, fatta salva la facoltà di non stipulare motivatamente il contratto previa Deliberazione del Consiglio di Amministrazione;

- ii. per i contratti da stipulare con gli aggiudicatari di importo pari o superiore a 1 milione di euro, la nomina del Collegio Consultivo tecnico di cui all'art. 215 del D.Lgs. n. 36/2013, previa designazione da parte del Direttore Generale, dei relativi componenti, scelti anche tra il personale dipendente di AMA;
- iii. gli atti occorrenti per l'esercizio delle opzioni contrattualmente previste ovvero le eventuali modifiche contrattuali, previa Deliberazione del Consiglio di Amministrazione quando detti atti comportino singolarmente un impegno di spesa superiore a 5 milioni di euro.

Quanto sopra senza che si possa mai opporre all'operato del Direttore Generale difetto e/o indeterminatezza di poteri, con dichiarazione di voto e valido senza bisogno di ulteriori ratifiche e/o conferme.

In ragione dei poteri di spesa conferiti al Direttore Generale, con Procura del 14 luglio 2023 e coerentemente a quanto esposto nella nota oggetto "*Atti afferenti a procedure di scelta del contraente di cui al D.Lgs. n. 50/2016 di importo superiore a 5 milioni di euro*", approvata dal Consiglio di Amministrazione del 14 aprile 2023, quest'ultimo potrà procedere, senza necessità di preventiva Deliberazione del Consiglio di Amministrazione, alla sottoscrizione degli atti occorrenti per l'esercizio delle opzioni contrattualmente previste ovvero di eventuali modifiche contrattuali, qualora tali atti comportino singolarmente un impegno di spesa fino a 5 milioni di euro. Per tali atti, il Direttore Generale dovrà fornire successiva informativa al Consiglio di Amministrazione, esponendo le motivazioni che hanno determinato la necessità di esercitare le predette opzioni contrattuali.

Di seguito l'elenco dei lotti della procedura selezionata con i relativi dati di dettaglio¹⁹⁷.

Lotto 1

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale. - CIG: A041FC721C
Importo a base di gara: 54.000.000,00 €
Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: RTI PORCARELLI - ECO.GERI. - LOGISTICA AMBIENTALE - ECOSYSTEM - REFECTA - CENTRO SERVIZI AMBIENTALI

Importo aggiudicazione: 13.822.380,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 2

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero, dei rifiuti di sovrvallo prodotti dal tritovagliatore di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale - CIG: A041FCB568

Importo a base di gara: 52.500.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: PA SERVICE S.R.L.

Importo aggiudicazione: 44.144.100,00 €

¹⁹⁷https://albofornitori.amaroma.it/PortaleAppalti/it/ppgare_esiti_lista.wp?actionPath=/ExtStr2/do/FrontEnd/Esiti/vie wLotti.action¤tFrame=7&codice=24/000157&ext=&_csrf=3FV7DZWZB53AJ3Y3C2QZ8JQJI13Y19R1

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 3

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero, degli scarti prodotti, presso gli impianti di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale - CIG: A041FC93C2

Importo a base di gara: 45.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: PA SERVICE S.R.L.

Importo aggiudicazione: 37.819.800,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 4

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e trattamento con recupero, degli scarti di sottovaglio prodotti presso il TM Rocca Cencia di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale - CIG: A041FC82EF

Importo a base di gara: 85.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: PA SERVICE S.R.L.

Importo aggiudicazione: 63.063.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 5

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero, dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale eccedenti le quantità trattate presso gli impianti di AMA e gli altri impianti regionali - CIG: A041FCF8B4

Importo a base di gara: 92.400.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: DECO SPA

Importo aggiudicazione: 52.368.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 6

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario combustibile (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale con pezzatura inferiore a 60 mm - CIG: A041FD2B2D

Importo a base di gara :25.500.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: HERAMBIENTE SPA

Importo aggiudicazione: 25.476,00 €

Data aggiudicazione:13/05/2024

Lotto 7

Titolo: Servizio di trasporto, scarico e recupero, dei rifiuti di sottovaglio prodotti dal tritovagliatore di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale - CIG: A041FD4CD3

Importo a base di gara: 41.250.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: DECO SPA

Importo aggiudicazione: 6.546.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 8

Titolo: LOTTO 1 CIG A041FC721C Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Importo a base di gara: 54.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: Acea Ambiente s.r.l.

Importo aggiudicazione: 16.038.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 9

Titolo: LOTTO 1 CIG A041FC721C Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Importo a base di gara: 54.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: RAGGRUPPAMENTO RES SPA

Importo aggiudicazione: 5.370.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 10

Titolo: LOTTO 1 CIG A041FC721C Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Importo a base di gara: 54.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: HERAMBIENTE SPA

Importo aggiudicazione: 53.946,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 11

Titolo: LOTTO 1 CIG A041FC721C Servizio di trasporto, scarico e recupero del Combustibile Solido Secondario (CSS) prodotto, presso gli impianti di AMA, dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Importo a base di gara: 54.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: RAGGRUPPAMENTO IRIGOM SRL

Importo aggiudicazione: 5.397.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 12

Titolo: LOTTO 4 - CIG A041FC82EF Servizio di trasporto, scarico e trattamento con recupero, degli scarti di sottovaglio prodotti presso il TM Rocca Cencia di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale

Importo a base di gara: 85.000.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: HERAMBIENTE SPA

Importo aggiudicazione: 9.100.800,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 13

Titolo: LOTTO 5 - CIG A041FCF8B4 Servizio di trasporto, scarico e recupero, dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale eccedenti le quantità trattate presso gli impianti di AMA e gli altri impianti regionali

Importo a base di gara: 92.400.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: HERAMBIENTE SPA

Importo aggiudicazione: 65.934,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

Lotto 14

Titolo: LOTTO 7 - CIG A041FD4CD3 Servizio di trasporto, scarico e recupero, dei rifiuti di sottovaglio prodotti dal tritovagliatore di AMA, derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale

Importo a base di gara: 41.250.000,00 €

Stato: Concluso - Aggiudicato

Ditta aggiudicataria: PA SERVICE S.R.L.

Importo aggiudicazione: 29.727.000,00 €

Data aggiudicazione: 13/05/2024

9.5. Contratto di Servizio: dati a consuntivo

In questa sede la Commissione di inchiesta è interessata in modo particolare alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale. Pertanto, di seguito di rappresentano gli aspetti del contratto di servizio con AMA spa in relazione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, con particolare riferimento alla raccolta differenziata, avvio al riciclaggio delle frazioni di rifiuto e relativi ricavi dalla vendita.

Con riferimento al biennio 2024-2025, tra AMA e Roma Capitale è vigente il nuovo contratto di servizio, che prevede i seguenti aspetti principali:

- Maggiore decentramento territoriale attraverso l'istituzione delle AMA di Municipio;
- Azioni atte a massimizzare l'intercettazione e la valorizzazione delle diverse frazioni di rifiuto;
- Servizio di Pronto Intervento come disposto da ARERA con Delibera n. 15/2022/R/rif;
- Attuazione di un processo di industrializzazione del ciclo di trattamento dei rifiuti urbani (RUI e RD), attraverso l'incremento della capacità impiantistica aziendale, per ridurre il ricorso ad impianti terzi.

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2023 AMA opera secondo le disposizioni ARERA, ai sensi della Deliberazione 15/2022/R/rif, "Contratto di servizio tra Roma capitale e AMA S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana, approvato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 106 del 31 maggio 2019 – recepimento disposizioni ARERA (TQRIF)", allegato alla Determina Dirigenziale n. NA/205/2022 del 30/12/2022 del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti e poi recepite nel nuovo Contratto di Servizio di cui alla DGC n. 82/2024.

In relazione agli obiettivi di raccolta differenziata si rappresenta quanto segue.

Per l'anno 2022 la produzione totale di rifiuti urbani è stata pari a 1.592.810 tonnellate con una percentuale di raccolta differenziata del 45,96 %. Si riporta di seguito la tabella con evidenza del confronto anno 2022¹⁹⁸.

Tabella 48 produzione totale di rifiuti urbani 2022-2023

	anno 2022	anno 2023*
quantità totale raccolta differenziata (RD)	732.033	745.368
rifiuti urbani indifferenziati (RUI)	860.777	851.002
totale produzione rifiuti urbani (RD+RUI)	1.592.810	1.596.370
percentuale raccolta differenziata	45,96%	46,69%

* dati di preconsuntivo (in corso di aggiornamento)

Relativamente alla raccolta differenziata, si indicano di seguito gli obiettivi della raccolta differenziata, RD previsti dal nuovo Contratto di Servizio, in linea con Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, approvato con ordinanza n.7 del Commissario straordinario di Governo Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in data 1° dicembre 2022.

Tabella 49 obiettivi della raccolta differenziata 2023-2028

ANNO	2023	2024	2025	2026	2027	2028
obiettivo % RD	47%	50%	52%	55%	60%	60%

Rimanendo invece sui dati a consuntivo per l'annualità 2022 si rileva che l'*efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore*, indicata dal coefficiente R1 (di cui all'articolo 6 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF¹⁹⁹), è molto diversa tra una frazione e l'altra, oscillando dalla percentuale massima del 100% per cassette in plastica al valore minimo del 33,7% per il multimateriale conferito presso l'impianto di AMA di Laurentina.

All'avvio delle citate frazioni al riciclaggio corrispondono corrispettivi economici che per le cassette di plastica sono di 170 euro a tonnellata, mentre per multimateriale conferito presso l'impianto sopracitato il valore economico oscilla dal valore minimo di 138,02 euro a tonnellata attribuito per l'acciaio²⁰⁰ da raccolta differenziata di rifiuti di imballaggi in acciaio, al valore massimo di 419,31 per l'alluminio da raccolta differenziata di rifiuti di imballaggio in alluminio. Pertanto tali rifiuti rappresentano una risorsa economica importante come di seguito esplicitato.

¹⁹⁸ Fonte Report trimestrale trasmesso dal Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti in data 16.02.2024 con nota prot. N. 0027215.U) – anno 2023 (dati di preconsuntivo)

¹⁹⁹ Doc. n. 125 del 13 giugno 2024

²⁰⁰ L'acciaio è il materiale più riciclato in Europa: è facile da differenziare e viene riciclato all'infinito senza perdere le proprie intrinseche qualità.

<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Comuni-Ricicloni-2024.pdf>

Il tasso di riciclo si attesta intorno al 70%. È un risultato molto importante perché va oltre gli obiettivi fissati dall'Ue al 2025 e al 2030, ormai superati da alcuni anni. Un elemento da evidenziare è il tasso di una specifica tipologia di imballaggio, ovvero la lattina per bevande. Si tratta di un prodotto oggi particolarmente attuale se pensiamo ai futuri scenari previsti dal nuovo regolamento europeo sul packaging. Il nostro tasso di riciclo del 93,8% oltre a essere molto alto è in linea con quello dei Paesi che hanno già adottato da tempo il sistema con deposito cauzionale.

Tabella 50 Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore e corrispettivi unitari euro/tonnellata

Tipologia rifiuto	Corrispettivi unitari [€/ton]	R1	Note
Carta-Raccolta selettiva rifiuti di imballaggio in carta e cartone	121,66	91,3%	
Vetro - raccolta rifiuti di imballaggi in vetro su superficie pubblica	66,38	76,4%	
Rifiuti di imballaggi in plastica – flussi	317,62	35,4%	Multimateriale conferito presso l'impianto AMA di Rocca Cencia
con pressatura	37,75		
Rifiuti di imballaggi in plastica PET	323,62		
con pressatura	37,75		
Acciaio-raccolta differenziata rifiuti di imballaggi in acciaio	138,02	33,7%	Multimateriale conferito presso l'impianto AMA di Laurentina
Rifiuti di imballaggi in plastica – flussi	317,62		
Rifiuti di imballaggi in plastica PET	323,62		
Alluminio-Raccolta differenziata di rifiuti di imballaggi in alluminio	419,31		
Acciaio-raccolta differenziata rifiuti di imballaggi in acciaio	138,02	89,9%	Arsc AGG comprensivo della quota di ricavo dei sub-delegati
Rifiuti di imballaggi in plastica – flussi	309,86		
Alluminio-Raccolta differenziata di rifiuti di imballaggi in alluminio	419,31		
Acciaio-raccolta differenziata rifiuti di imballaggi in acciaio	138,02	100,0%	
Cassette in plastica	170,00	100,0%	
		92,3%	

In particolare, per quanto riguarda la frazione di rifiuto multimateriale, le quantità raccolte sono state pari a 59.856 tonnellate di cui:

- 694,44 tonnellate presso l'impianto AMA di Rocca Cencia e valorizzati i flussi in uscita di plastica e acciaio presso i Consorzi di filiera (riconosciuto il servizio di pressatura);
- 4.510,10 tonnellate presso l'impianto di Laurentino e valorizzati i flussi in uscita di plastica, acciaio ed alluminio presso i Consorzi di filiera.

Le restanti 54.651,56 tonnellate sono state vendute attraverso un'asta pubblica a soggetti terzi ai quali è stata conferita la sub-delega da parte di AMA. Il valore ricavato dalla vendita all'asta del materiale tal quale nel 2022 è stato pari a 4.703.368,97 euro.

La quantificazione dei ricavi dei sub-delegati è stata stimata sulla base delle autodichiarazioni degli impianti di destino di terzi e dalle informazioni desumibili dagli accordi dei consorzi di filiera, disponibili on line, per un valore di 9.813.100 euro.

Alla luce di quanto sopra il ricavo complessivo riportato nella tabella di calcolo del R1, efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore, relativo al rifiuto multimateriale è pari a 14.516.468,97 euro.

Si riporta di seguito il dettaglio per frazione di rifiuto del sub-delegato della relativa stima della valorizzazione:

Tabella 51 Frazione di rifiuto e relativa stima della valorizzazione.

Impianti destino	Frazione di rifiuto	q.tà	€/t.	Ricavo totale
Impianti Plast	plastica	13.835,00	307,19	4.250.000
	alluminio	157	554,14	87.000
	acciaio	906	126,93	115.000
Del Prete WR	plastica	20.300,00	245,32	4.980.000
	acciaio	1.700,00	128,24	218.000
Intercarta	plastica	645	240,31	155.000
	acciaio	63	128,57	8.100
Totale		37.606		9.813.100

Sulla base dei dati di consuntivo 2022, il costo della raccolta degli imballaggi è stato valutato per la parte dei costi non direttamente riconducibile alla frazione, come aliquota data dal rapporto del peso delle stesse frazioni sulle quantità totali applicata al costo totale della raccolta differenziata (CRD) di 184.639.429 euro.

Tabella 52 informazione sui costi della raccolta differenziata

INFORMAZIONI SUI COSTI DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA				CTRsc
parametrico base quantità su costi CTR	Costi materiali	Euro	7.182.003	2.342.602
costo diretto (bilancio 2022)	Costi per servizi diretti per frazione	Euro	57.330.939	26.699.780
parametrico base quantità su costi CTR	Altri Costi per servizi	Euro	13.678.233	4.461.521
parametrico base quantità su costi CTR	Costo del personale	Euro	102.696.124	33.497.087
parametrico base quantità su costi CTR	Costi godimento beni terzi	Euro	3.752.130	1.223.857
Totale Costi Operativi CTR/CTRsc	Totale Costi	Euro	184.639.429	68.224.848

La componente CTR è relativa ai costi operativi per l'attività di trattamento e di recupero dei rifiuti urbani e delle operazioni per il conferimento delle frazioni della raccolta differenziata alle Piattaforme o agli impianti di trattamento, che include le seguenti operazioni:

- trattamento dei rifiuti differenziati presso gli impianti di trattamento;
- conferimento della frazione organica agli impianti di compostaggio.

Dalla documentazione acquisita dalla Commissione d'inchiesta, in data 13 giugno 2024, con documento n. 125, trasmessa dal Presidente di AMA S.p.a., dott. Bruno Manzi e dal Direttore Generale Ing. Alessandro Filippi, si ha riscontro di quanto richiesto in merito ai icavi derivanti dalla vendita dei materiali differenziati. In modo particolare, dall'allegato al piano economico finanziario (PEF) da ultimo approvato con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 51/2024 facendo riferimento all'anno 2023, si evincono i citati ricavi. Ricavi derivanti dalla vendita di materiale e dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi di *compliance* dopo *sharing*²⁰¹, che risultano ammontare complessivamente a 8.808.035 euro, così come da Deliberazione Assemblea Capitolina (DAC) n.23/2022²⁰², mentre per il 2024 la previsione è di euro 18.403.559.

²⁰¹ "Compliance dopo sharing" ovvero conformità dopo condivisione.

²⁰² L'ultimo PEF, per il periodo 2022/2025, è stato approvato con [DAC 23/2022](#) e prevede un andamento lievemente crescente del costo totale del servizio di igiene urbana, che al 2025 dovrebbe essere superiore del 3% rispetto all'importo 2022 (pari a poco meno di 800 milioni di euro).

https://www.agenzia.roma.it/it-settori-29-igiene_urbana?sezione=affidamento

Tabella 53 Ricavi derivanti dalla vendita di materiali

Ricavi derivanti dalla vendita di materiali e dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di <i>compliance</i> dopo <i>sharing</i>	2023 (DAC23/2022)
	8.808.035
	2024 (DAC51/2024)
	18.403.559

In allegato il PEF da ultimo approvato con Deliberazione di Assemblée Capitolina n. 51/2024

Fonti di finanziamento

Il Piano di Risanamento, redatto da AMA e approvato il 28 aprile 2021 dall'Assemblea del Socio Unico Roma Capitale, ha avviato il processo di ripatrimonializzazione e rifinanziamento dell'azienda attraverso un apporto di capitale da parte del Socio pari a 256,4 milioni di euro, da un lato, mediante la rinuncia al credito per euro 106,4 milioni da parte di Roma Capitale e, dall'altro, mediante apporto di liquidità per 150 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'apporto di liquidità a seguito della sottoscrizione di un finanziamento ventennale con Cassa Depositi e Prestiti (CDP) da parte di Roma Capitale, AMA ha ricevuto liquidità pari a 100 milioni di euro, vincolata alla realizzazione di specifiche tipologie di investimenti (automezzi, impianti, centri di raccolta, contenitori, trasferenze, impianti TMB), rimodulate a fine 2023 nelle sole categorie "mezzi" e "contenitori". Il saldo del conto vincolato ai fondi CDP, presenta un valore residuo al 31 dicembre 23 pari ad euro di 53.724.846,99.

Per la realizzazione dei progetti di investimento impiantistico, previsti nel suddetto Piano di risanamento, Roma Capitale ha attivato il finanziamento previsto dal Decreto-legge 50/2022 (ex Decreto Aiuti) a seguito di esaurimento del plafond di spesa del finanziamento PNRR, per la parte eccedente i fondi del DL Aiuti si procederà a finanziare detti progetti di investimento con risorse di AMA²⁰³.

Dati per la determinazione delle entrate di riferimento

Il PEF redatto in conformità al modello di cui alla determina 1/DTAC/2023 sintetizza tutte le informazioni e i dati rilevanti per la determinazione delle entrate tariffarie relative all'ambito tariffario e ad entrambi gli anni del biennio 2024-2025, in coerenza con i criteri disposti dal MTR-2 aggiornato.

Le componenti di costo, riferite all'anno 2022, utilizzate per la determinazione dei costi del PEF 2024, sono quelle relative ai dati di Bilancio d'Esercizio 2022, mentre i costi dell'anno 2023 utilizzati per la determinazione del PEF 2025, si riferiscono a valori di Preconsuntivo al 31 dicembre 2023, non essendo ancora stato approvato il Bilancio d'Esercizio al 31/12/2023.

Il PEF redatto in conformità al modello allegato all'MTR sintetizza tutte le informazioni e i dati rilevanti per la determinazione delle entrate tariffarie, in coerenza con i criteri disposti dal MTR-2 ai sensi della Deliberazione ARERA – Allegato A alla deliberazione. 3 agosto 2021,

²⁰³ Doc. n. 125 13 giugno 2024.

363/2021/R/RIF, integrato e modificato dalla deliberazione 3 agosto 2023, 389/2023/ R/RIF, recante “Aggiornamento biennale 2024-2025 del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)”.²⁰⁴

Focus sui ricavi AMA Spa derivanti da vendita di materiali e/o energia

Tali dati si traggono dalla relazione di accompagnamento (aggiornamento tariffario biennale 2024-2025), di cui all’Allegato 2 della Deliberazione. n. 51 del 30 aprile 2024 (Prot. RC n. 10113/2024) relativa all’aggiornamento e approvazione e del Piano Economico-Finanziario Ta.Ri. per le annualità 2024-2025²⁰⁵.

Per quanto attiene ai ricavi derivanti dalla vendita di rifiuti urbani proveniente dalla raccolta differenziata, la natura del ricavo si distingue in due fattispecie:

- Vendita dei beni al consorzio CONAI
- Vendita dei beni ad altri soggetti

I ricavi delle vendite e delle prestazioni di AMA per l’anno 2022 risultano essere complessivamente di 25.203.561 di euro. Di seguito la tabella esplicativa delle frazioni di rifiuto e della tipologia di soggetti relativa all’anno 2022.

Tabella 54 frazioni di rifiuto e soggetti interessati (clienti) e importi – Fonte DAC n. 51/2024

	CLIENTI	FRAZIONE	IMPORTO
CONAI	COMIECO	Imballaggi in carta e cartone + f.m.s.	4.645.403,20
	COREPLA	Imballaggi in plastica	1.537.151,00
	COREVE	Imballaggi in vetro	3.915.319,00
	RILEGNO	Imballaggi in legno	0,00
	CIAL	Imballaggi in alluminio	9.952,00
	RICREA	Imballaggi in ferro e acciaio	262.601,00
	CONIP	Cassette in plastica	254.473,00
			10.624.899,20
Altri Consorzi	COBAT	Batterie auto	162.184,00
	RAEE	Premi efficienza R1, R2, R3, R4 e R5	447.783,00
	RAEE	Premi efficienza pile e accumul. port.	2.651,00
			612.618,00
Altri Clienti	PIATTAFORME	Carta congiunta stradale	7.597.585,81
	ITALFERRO	Materiali ferrosi	0,00
	ADRIATICA OLI	Oli vegetali	15.218,00
	PIATTAFORME	Compost	2.290,02
	PIATTAFORME	Indumenti usati	1.647.581,00
	PIATTAFORME	Multimateriale leggero	4.703.369,00
			13.966.043,83
TOTALE RICAVI VENDITE			25.203.561,02

²⁰⁴ Doc. n. 125/3 del 13 giugno 2024

²⁰⁵ Doc. n. 125/3 del 13 giugno 2024

Nel rendiconto al bilancio 2022 di Roma Capitale non sono presenti ricavi derivanti da vendita di materiali e/o energia.

Cenni ed esiti del bilancio civilistico 2022

Dalla relazione sulla gestione AMA in merito al Bilancio civilistico per l'esercizio 2022 emerge il trattamento contabile della TARI²⁰⁶.

Le risorse necessarie per il pagamento del Contratto di Servizio sono ricavate da Roma Capitale dalla Ta.Ri, definita sulla base dell'annuale Piano finanziario tariffa e, pertanto, i fondi gravano sul Bilancio di Roma Capitale per ciascun anno.

Per rendere più chiaro come la gestione del Contratto di servizio di igiene urbana e come gli incassi della Ta.Ri. vengono trattati contabilmente nel Bilancio di AMA, si riportano di seguito in via schematica i conti che vengono alimentati.

Per il Contratto di Servizio vengono utilizzati i seguenti conti:

- 1) Crediti verso Roma Capitale per Contratto di Servizio di igiene urbana: la voce accoglie i crediti per fatture emesse e da emettere (non incassate) verso Roma Capitale per il corrispettivo da Contratto di Servizio;
- 2) Ricavi da Contratto di Servizio di igiene urbana: I ricavi sono costituiti dal valore delle fatture emesse e da emettere per il Contratto di Servizio verso Roma Capitale. Il valore dei ricavi è pari a quello deliberato nel Piano Finanziario Tariffa a titolo di corrispettivo per il servizio erogato, quantificato, per l'anno 2022, in euro 799.304.613 compresa IVA.

Per la gestione degli incassi Ta.Ri. vengono utilizzati i seguenti conti:

- 3) Disponibilità liquide: la voce accoglie il saldo dei conti correnti intestati ad AMA. Su detti conti, come previsto dalle convenzioni Ta.Ri., transitano anche i residuali incassi provenienti dalla cittadinanza.
- 4) Debiti verso Roma Capitale per incassi Ta.Ri.: al momento della registrazione degli incassi Ta.Ri. provenienti dalla cittadinanza, questi vengono iscritti, come contropartita delle disponibilità liquide, nei debiti verso Roma Capitale. Le somme così iscritte o vengono riversate da AMA a Roma Capitale attraverso bonifici bancari o compensate con il credito derivante dal corrispettivo da Contratto di Servizio.

I valori dei quattro conti al 31 dicembre 2022 sono i seguenti:

- Crediti verso Roma Capitale per Contratto di Servizio di igiene urbana: euro 75,3 milioni;
- Disponibilità liquide: euro 136,8 milioni;
- Debiti verso Roma Capitale per incassi Ta.Ri.: euro 7,9 milioni a fronte di incassi registrati nel periodo pari ad euro 37,5 milioni;
- Ricavi da Contratto di Servizio di igiene urbana: euro 700,8 milioni.

²⁰⁶ Doc. n. 125 del 13 giugno 2024.

Nella tabella seguente si riportano i valori dei suddetti conti comparati con gli esercizi precedenti (espressi in euro/mln).

Tabella 55 Valori dei conti dall'anno 2016 all'anno 2022 (espressi in euro/mln) -Fonte Doc. n. 125.

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A	Debiti verso RC per rversamenti incassi Ta.Ri.	-330,4	-61,5	-301,2	-288,3	-124,0	-22,2	-7,9
C	Disponibilità liquide	118,1	37,7	104,4	173,4	74,5	205,2	136,8
D	Valore linee bancarie disponibili	249,5	144,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B	Crediti verso RC per Contratto di servizio Igiene urbana	481,4	203,8	215,8	189,5	133,8	55,0	75,3
E=C+D	Disponibilità liquide + Valore linee disponibili	367,6	182,0	104,4	173,4	74,5	205,2	136,8
E-A	Primo delta	37,2	120,5	-196,8	-114,9	-49,5	183,0	128,9
F=B+E	Crediti + Disponibilità liquide + Linee disponibili	849,0	385,8	320,2	362,9	208,3	260,2	212,1
F-A	Secondo delta	518,6	324,3	19,0	74,6	84,3	238,0	204,2

Dall'analisi della tabella sopra riportata risulta che nel 2022 gli incassi Ta.Ri. non riversati al 31 dicembre 2022 ammontavano ad euro 7,9 milioni. Tale importo è stato versato nei primi giorni di febbraio 2023. In ogni caso, risulta che le liquidità complessivamente disponibili coprivano l'importo del mancato riversamento degli incassi Ta.Ri.

10. La tariffa rifiuti nel territorio di Roma Capitale

La TARI è la tassa rifiuti per i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento o recupero dei rifiuti urbani. Istituita dall'art. 1, comma 639, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, la TARI è destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore. La gestione e l'applicazione della TARI è effettuata da Roma Capitale, con il supporto di AMA S.p.A., soggetto gestore del ciclo dei rifiuti urbani e di igiene urbana della città di Roma²⁰⁷.

La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte adibiti a qualsiasi uso, suscettibili di produrre rifiuti urbani, con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree. Sono suscettibili di produrre rifiuti urbani i locali e le aree predisposti all'uso anche se di fatto non utilizzati, considerando tali quelli dotati di un'utenza attiva ai servizi di rete (acqua, energia elettrica, gas) o di arredamento e, per i locali ad uso non domestico, quelli forniti di impianti, attrezzature o, comunque, ogniquale volta per i medesimi siano stati rilasciati, da parte degli enti competenti, anche in forma tacita, atti assentivi o autorizzativi per l'esercizio di attività nell'immobile, o sia stata presentata a tal fine una dichiarazione o comunicazione a pubbliche autorità, da parte del titolare. La tassa sui rifiuti (TARI) è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare, cui corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria²⁰⁸.

Le tariffe della TARI sono approvate dall'Assemblea Capitolina entro il 30 aprile di ogni anno, ovvero entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, se quest'ultimo è in data successiva al 30 aprile (Deliberazione n. 104 del 29 maggio 2023 Approvazione del nuovo regolamento per la disciplina della tassa sui rifiuti TARI)²⁰⁹. In caso di mancata deliberazione nel termine, si applicano le tariffe deliberate per l'anno precedente.

Di seguito si illustra qual è l'*iter* metodologico attraverso il quale si perviene alla determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, la cui finalità, a mente dell'art. 15 del D. Lgs. 13 gennaio 2003 n. 36, è quella di garantire al gestore la copertura:

- (i) dei costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto;
- (ii) dei costi sostenuti per la prestazione delle garanzie finanziarie;
- (iii) dei costi stimati per la chiusura dell'impianto e per le attività di post gestione per un periodo di almeno trenta anni.

²⁰⁷ La tariffa della raccolta delle varie tipologie di rifiuti per i servizi Ta.RI, extra Ta.RI e trasferimento

Con riferimento alle misure della Tassa sui Rifiuti (TARI) vigenti (annualità 2023) le stesse sono determinate con atto di Roma Capitale (deliberazioni n. 105 e 130/2023 dell'Assemblea Capitolina. Le tariffe sono suddivise in quota fissa e quota variabile per tipologia domestica (categoria 1 ripartita in base al nucleo familiare e alla superficie) e per tipologia non domestica (quest'ultima ripartita su 25 categorie e due subcategorie a seconda della specifica attività che insiste sulle superfici).

²⁰⁸ Il contratto di Servizio per i Servizi Tari ed extra Ta.Ri è scaricabile al seguente link:

<https://www.amaroma.it/azienda/4326-contratto-diservizio.html>

²⁰⁹ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/2023_RegolamentoTARI-DeliberaAC_104_del_29maggio2023.pdf

Deliberazione n. 104 del 29 maggio 2023 Approvazione del nuovo regolamento per la disciplina della tassa sui rifiuti TARI

In tale ambito il quadro normativo di riferimento, come profilo generale, per la tariffa di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani è di seguito descritta. (Doc 150)

Nel settore dei rifiuti, più che in altre discipline ambientali, l'evoluzione della normativa ha seguito nel tempo quella dell'ordinamento giuridico in ambito europeo. Di seguito si indicano, sinteticamente, le "tappe" più rilevanti del processo evolutivo del quadro normativo nazionale²¹⁰, con specifico riguardo al tema della determinazione della tariffa di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani:

- (i) l'art. 29, secondo comma, della Legge Regionale (Lazio) 9 luglio 1998, n. 27 ha previsto che *"il provvedimento di autorizzazione all'esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l'altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa"*;
- (ii) la Regione Lazio, con Deliberazione di Giunta n. 5337 del 2 novembre 1999, in attuazione del citato art. 29, secondo comma, della L.R. 27/1998, si è dotata di una procedura per la determinazione delle tariffe di accesso in discarica che quantifica il prezzo corrispettivo sulla base dei costi sostenuti in fase di realizzazione, di esercizio e di post gestione;
- (iii) il Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE, ha previsto, all'art. 15, che *"il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per un periodo pari a quello indicato all'art. 10 comma 1, lettera i)"*;
- (i) con Decreto Commissariale n. 15 dell'11 marzo 2005, il Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nel territorio della Regione Lazio, in qualità di Soggetto Attuatore, anche alla luce dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 36/2003, ha statuito la nuova metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Regione Lazio;
- (ii) il Decreto Commissariale n. 15/2005 è stato quindi recepito dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 516 del 18 luglio 2008.

La procedura di determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, disciplinata dal Decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio n. 15/2005 (poi recepito nella D.G.R. 516/2008) prevede, tra le

²¹⁰ Per mera completezza espositiva, si evidenzia che, l'articolo 1, comma 527, della legge di bilancio di previsione 2018, ha attribuito all'ARERA funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti *"al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure"*. In tale rinnovato contesto normativo, l'ARERA ha avviato il procedimento finalizzato ad istituire un sistema di monitoraggio delle tariffe per il servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione per gli anni 2018 e 2019 (delibera 715/2018/R/rif) il cui lavoro si avvia a completamento.

diverse fasi del procedimento di determinazione tariffaria, una prima fase in cui la tariffa deve essere determinata a preventivo, ed una fase successiva in cui la tariffa è verificata a consuntivo, sulla base dei costi documentati. La finalità della tariffa di accesso agli impianti di gestione dei rifiuti è l'assicurare al gestore il ristoro di tutti i costi sostenuti nel corso dell'attività con l'inclusione degli investimenti in tariffa, essendo questi costi sostenuti per migliorare il servizio, da ammortizzare nel tempo. Nella seconda fase prevista dal decreto commissariale l'Amministrazione provvederà a verificare se gli investimenti programmati sono stati realizzati, e se quindi la tariffa determinata a preventivo sia o meno congrua ed attuale o al contrario sovrastimata o insufficiente e quindi da adeguare.

In capo all'Amministrazione competente (*rectius* la Regione), invero, non residua un potere discrezionale circa il rilascio del provvedimento di revisione tariffaria che, invece, le è riconosciuto solo con riferimento alla determinazione del *quantum* a seguito dei controlli in punto di congruità tra quanto percepito e quanto richiesto a consuntivo – nell'ambito del procedimento istruttorio da avviare per tale verifica – sulla base delle dichiarazioni dei costi e dei dati tecnici presentati e delle relative relazioni prodotte dalle società di revisione. L'art. 5 del D.C. 15 del 2005 (*Istruttoria e determinazione della tariffa*) prevede, tra l'altro, che: *“I competenti uffici regionali esamineranno le dichiarazioni dei costi e dei dati tecnici presentate e le relative relazioni prodotte dalla società di revisione e verificheranno la congruità dei costi dichiarati rispetto a quelli di mercato. Sulla base di tale verifica la Regione determinerà la tariffa di accesso agli impianti”*.

Al fine della presente inchiesta e con l'obiettivo di comprendere meglio la questione dell'applicazione della tariffa²¹¹, si ritiene utile illustrare sinteticamente il contesto istituzionale, gestionale e tariffario del territorio di competenza di Roma Capitale, così come si dà atto nella relazione di accompagnamento del PEF 2024-2025²¹².

Il Comune ricompreso nell'ambito tariffario è quello di Roma Capitale.

In conformità alle definizioni contenute nell'articolo 1 dell'Allegato A alla deliberazione ARERA 363/2021/R/RIF (MTR- 2) come integrata e modificata dalla deliberazione 389/2023/R/RIF (di seguito: deliberazione 363/2021/R/RIF aggiornata e MTR-2 aggiornato), l'Ente territorialmente competente indica, per ciascun ambito tariffario, il gestore del servizio integrato di gestione dei

²¹¹ La sentenza del TAR Lazio, Sezione I-ter n. 3441/2012 aveva accolto il ricorso proposto dalla E. Giovi S.r.l. per l'annullamento della determinazione n. B 7190 emessa in data 20 settembre 2011 dalla Regione Lazio, dipartimento programmazione economica e sociale, direzione regionale attività produttive e rifiuti, area ciclo integrato dei rifiuti, nella parte in cui determinava la tariffa di accesso ai due impianti TMB denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2,

In conclusione, [...], la verifica ha giudicato la tariffa di accesso ai due impianti di trattamento, contenuta nella determinazione della Regione Lazio n. B 7190 del 20 settembre 2011, e fondata sulla valutazione di conformità redatta dai revisori, non corretta in relazione al calcolo del valore degli ammortamenti commisurati ad una “durata complessiva prevista delle attività” di sette anni.

In conclusione, [...], il verificatore ha ritenuto che la determinazione tariffaria di accesso ai due impianti di trattamento, benché ispirata da una corretta interpretazione della natura del costo da dichiarare alla voce “B – Costo di acquisizione dell'area” della Tabella 5 del decreto, non fosse corretta in relazione al calcolo del valore complessivo dei terreni asserviti all'esercizio dell'attività degli impianti di TMB. [...]

La Regione Lazio ha poi in effetti provveduto alla determinazione delle tariffe, con determinazioni G10586 del 21 settembre 2016 (decreto commissariale 15/2007 - Modifica determinazioni B7190/2011 e G9974/2015 - Approvazione tariffa definizione tariffa di accesso agli impianti denominati TMB Malagrotta 1 e 2 siti in loc. Malagrotta nel comune di Roma e gestiti dalla E. Giovi S.r.l.), G10587 del 27 settembre 2016, G14973 del 14 dicembre 2016 (decreto commissariale 15/2005 - Modifica determinazioni B7190/2011 e G9974/2015 - Approvazione tariffa di accesso agli impianti denominati TMB Malagrotta 1 e 2 siti in loc. Malagrotta nel comune di Roma e gestiti dalla E. Giovi Srl – Revoca determinazione n. G10586/2016 e G10857/2016), G07159 del 22 maggio 2017 (Approvazione tariffa di ingresso agli impianti di trattamento meccanico biologico denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2 siti in Via di Malagrotta n. 257 in Roma e gestiti dalla E. Giovi Srl con sede legale in Roma, Via Portuense n. 881, a far data dal 23 dicembre 2016).

http://www.Regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/RIF_DD_G10586_21_09_2016.pdf
http://www.Regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/RIF_DD_G14973_14_12_2016.pdf

²¹² Doc. n. 125/3 Allegato 2 dell'11 giugno 2024

rifiuti urbani ovvero i gestori dei singoli servizi che lo compongono, ivi compresi i comuni che gestiscono in economia uno o più dei predetti servizi, tenuti a predisporre il PEF ai sensi dell'articolo 27 del MTR-2 aggiornato. Ove rileva, l'ETC dà evidenza di eventuali avvicendamenti gestionali avvenuti a partire dal 2022, nonché previsti nel biennio 2024-2025.

I gestori dei singoli servizi che compongono il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sono i seguenti:

- AMA S.p.A., società interamente partecipata da Roma Capitale e soggetta a controllo analogo, che gestisce le attività di raccolta e trasporto; le attività di trattamento e smaltimento; l'attività di trattamento e recupero; l'attività di spazzamento e lavaggio strade.
- Roma Capitale, che gestisce l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti.

Tali gestori sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi dell'articolo 27 del MTR-2 aggiornato²¹³. Riguardo agli avvicendamenti gestionali avvenuti a partire dal 2022, si rileva che dall'anno 2024 e a seguito dell'approvazione dello schema di contratto di affidamento di servizi tra Roma Capitale e la Società in house AMA S.p.A. per il periodo da gennaio 2024 al 31 dicembre 2026²¹⁴, AMA S.p.A. non è più l'unico gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, dal momento che Roma Capitale gestisce essa stessa l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti.

Dunque, Roma Capitale è il gestore delle tariffe e dei rapporti con gli utenti. Nell'ambito di tale ruolo, Roma Capitale svolge le attività di gestione, accertamento e riscossione della tassa sui rifiuti con il supporto di AMA S.p.A., tenuto conto che:

- con Deliberazione di Giunta Comunale n. 380 del 23 novembre 2023 concernere il riassetto delle società partecipate è stato previsto il passaggio da Aequa Roma S.p.A. ad AMA S.p.A. delle attività di supporto alla gestione dell'accertamento per il recupero dell'evasione ed elusione della TARI;
- con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 467 del 28 dicembre 2023 è stato approvato lo schema di contratto di affidamento di servizi tra Roma Capitale e la Società in house AMA S.p.A. per il periodo da gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, avente ad oggetto lo svolgimento del servizio di supporto alla gestione, all'accertamento e alla riscossione della tassa sui rifiuti (TARI) e i conseguenti aspetti economico-finanziari

²¹³ Documentazione per ciascun ambito tariffario. In conformità alla previsione dell'articolo 7.3 della deliberazione 363/2021/R/RIF aggiornata, Roma Capitale acquisisce da AMA S.p.A.:

1. il PEF relativo ai servizi svolti dal gestore, redatto secondo lo schema tipo predisposto dall'Autorità di cui all'Allegato 1 della determina 1/DTAC/2023, compilato per le parti di propria competenza;
2. i capitoli 2 e 3 redatti secondo lo schema tipo di *relazione di accompagnamento* predisposto dall'Autorità (Allegato 2 della determina 1/DTAC/2023);
3. una dichiarazione, predisposta utilizzando lo schema tipo di cui all'Allegato 3 (per i soggetti di diritto privato) o dell'Allegato 4 (per gli enti pubblici) della determina 1/DTAC/2023, redatta ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante e corredata da una copia fotostatica di un suo documento di identità, attestante la veridicità dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica e i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;
4. la documentazione contabile sottostante alle attestazioni prodotte funzionale all'attività di validazione.

²¹⁴ Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 467 del 28 dicembre 2023.

Pertanto, Roma Capitale ha valorizzato nel PEF 2024-2025 i costi necessari allo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nonché della TARI.

Si segnala inoltre che AMA opera in virtù dell'*affidamento in house del servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana ad AMA S.p.A.*, Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52 del 2015²¹⁵ per la durata di 15 anni, e del relativo *Contratto di Servizio tra Roma Capitale e AMA S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana.*

Fanno parte dell'*affidamento in-house* (DAC n. 52/2015) i servizi inerenti alla gestione dei rifiuti urbani, così come definiti dal D. Lgs 152/2006 e sue modifiche e integrazioni:

- Servizi coperti da Ta.Ri. e regolati nel Contratto di Servizio;
- Servizi afferenti alla gestione dei rifiuti urbani non coperti da Ta.Ri. e disciplinati da specifiche convenzioni ai sensi del Contratto di Servizio.

In data 21 marzo 2024 con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 è stato approvato il nuovo *Contratto di servizio tra Roma Capitale e AMA SpA per la gestione dei rifiuti urbani - Anni 2024/2025*, sottoscritto tra le parti in data 28.03.2024²¹⁶.

Il Contratto di Servizio disciplina i rapporti tra Roma Capitale ed AMA S.p.A. sulle modalità di erogazione dei servizi inerenti la gestione dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani.

Sono esclusi dal perimetro della gestione dei rifiuti i servizi di gestione dei cimiteri affidati ad AMA da Roma Capitale con apposita Deliberazione di Affidamento di Assemblea Capitolina n. 53/2015.

Si rappresenta inoltre che, nei valori di PEF di AMA per gli anni 2024-2025 non sono stati ricompresi i costi relativi alla gestione TaRi, in quanto il servizio di Gestione TaRi (costi compresi nel servizio CARC) si configura come attività dell'Azienda a supporto dei competenti Uffici di Roma Capitale nella gestione ordinaria e nella riscossione coattiva della TaRi. Per tale attività con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 467 del 28 dicembre 2023, è stato approvato lo schema di contratto di affidamento di servizi tra Roma Capitale e AMA per il triennio 2024-2026.

Di seguito le attività oggetto del contratto:

- Gestione della Banca Dati TARI;
- Rapporti con l'utenza;
- Riscossione ordinaria mediante bollettazione;
- Attività di compliance;
- Accertamento e riscossione coattiva;
- Applicazione istituti deflattivi del contenzioso;
- Gestione contenzioso;
- Attività relative alle procedure concorsuali;
- Rendicontazione incassi e attività connesse;

²¹⁵ https://www.amaroma.it/public/files/contratto-di-servizio-2024-2025/Allegato-10-DAC-52_2015-Affidamento-in-House.pdf

²¹⁶ Contratto di servizio tra Roma Capitale e AMA Spa per la gestione dei rifiuti urbani Anni 2024/2025 – durata biennale dalla sottoscrizione – Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 del 21 marzo 2024
<https://www.amaroma.it/public/files/contratto-di-servizio-2024-2025/Contratto-di-Servizio-2024-2025-Articolato.pdf>

- Servizi:

- Spazzamento e lavaggio delle strade;
- Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- Rapporto con gli utenti (punti di contatto, gestione reclami, richieste di informazioni e segnalazioni -riguardanti le attività di spazzamento e lavaggio delle strade e raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.);
- Trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- Trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

Entrando nel dettaglio della questione tariffaria per AMA Spa, si riporta di seguito un estratto dal verbale n. 42 delle deliberazioni dell'assemblea capitolina dell'anno 2023 (Seduta Pubblica avvenuta in data 29 maggio 2023) dal quale si evincono i costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il periodo regolatorio 2022-2025 per Roma capitale:

Venivano indicate le Determinazione delle misure della Tassa sui Rifiuti (TARI) per l'annualità 2023. Infatti, già con Deliberazione n. 33 del 18 luglio 2014, il Comune di Roma aveva approvato il Regolamento per la disciplina della tassa sui rifiuti (TARI), successivamente modificato con Deliberazioni di Assemblea Capitolina n. 12 del 20 marzo 2015, n. 33 del 30 marzo 2018 e n. 116 del 30 settembre 2020. L'articolo 1, comma 654, della citata Legge n. 147 del 2013 prescrive che, in ogni caso, *la TARI deve assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di gestione dei rifiuti, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori, comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente; ai sensi dell'articolo 1, comma 683, della Legge n. 147 del 2013, il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del Bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia; l'articolo 3, comma 5-quinquies, del Decreto-Legge 30 dicembre 2021, n. 228 (c.d. Milleproroghe 2022), convertito con modificazioni dalla Legge 25 febbraio 2022, n. 15, prevede che "A decorrere dall'anno 2022, i Comuni, in deroga all'articolo 1, comma 683, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, possono approvare i piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il termine del 30 aprile di ciascun anno.*

L'articolo 1, comma 527, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha assegnato all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (di seguito Autorità o ARERA) funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite "con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla Legge 481/95 la predetta disposizione espressamente attribuisce all'Autorità, tra le altre, le funzioni di:

- *"predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio 'chi inquina paga'" (lett. f);*
- *"approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento" (lett. h).*

La Deliberazione ARERA n. 363 del 3 agosto 2021 ha ad oggetto la “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2022-2025 e l’approvazione del MTR-2” (Allegato A alla delibera stessa), per la determinazione delle componenti dei costi da coprire mediante TARI; in particolare, la citata Deliberazione ARERA n. 363/2021 prevede che:

- il perimetro gestionale è uniforme su tutto il territorio nazionale e comprende lo spazzamento e lavaggio delle strade, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; la gestione tariffe e rapporti con gli utenti; il trattamento e recupero dei rifiuti urbani; il trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani;
- la definizione delle componenti di costo in: costi operativi, costi d’uso del capitale e componente a conguaglio relativa ai costi delle annualità 2022-2025;
- la determinazione delle entrate tariffarie avviene sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie;
- la determinazione dei corrispettivi per l’utenza in ciascuna annualità 2022 e 2023 attraverso le componenti di costo fisso e variabile, individuate in base all’MTR-2 attribuendo i costi tra utenze domestiche e non domestiche, in coerenza con le tabelle del D.P.R. n. 158/1999.

Considerato che con Deliberazione n. 23 del 26 aprile 2022, l’Assemblea Capitolina ha adottato il Piano Economico Finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 redatto secondo il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) di cui alla Deliberazione di ARERA n. 363/2021, quantificando i costi per le seguenti annualità:

- 2022 pari a € 799.304.613 compresa IVA;
- 2023 pari a € 804.367.527 compresa IVA;
- 2024 pari a € 805.728.406 compresa IVA;
- 2025 pari a € 808.454.418 compresa IVA.

Tali costi costituiscono, a loro volta, la base finanziaria su cui articolare le tariffe TARI per il biennio 2022-2023, come previsto dall’articolo 8 della Deliberazione n. 363/2021; per l’anno 2023 ai fini del calcolo delle tariffe, ai sensi dell’articolo 1, comma 1.4., della Determinazione ARERA n. 2 del 4 novembre 2021, dal totale dei costi del Piano Economico Finanziario sono sottratte le seguenti entrate:

1. il contributo del MIUR ricevuto nell’anno 2022 per le istituzioni scolastiche statali ai sensi dell’articolo 33-bis del Decreto-Legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 2008, n. 31, che per Roma Capitale ammonta a € 1.818.183,85;
2. le entrate effettivamente conseguite a seguito di attività di recupero dell’evasione realizzate negli esercizi finanziari 2018-2021, non inseriti nei PEF degli anni precedenti, pari ad € 20.672.390,09;
3. le entrate da procedure sanzionatorie nei confronti di AMA per l’anno 2021 contestate dal Dipartimento Ciclo dei Rifiuti pari a € 2.368.270,54; per un totale di detrazioni pari a € 24.858.844,48; una parte del costo del servizio riguarda gli immobili di proprietà di Roma Capitale e pertanto viene coperto con fondi messi a disposizione dall’Ufficio del Patrimonio, pari a € 5.811.836,93, importo che parimenti è sottratto dal totale dei costi del PEF. Conseguentemente, il totale dei costi da finanziare con la TARI per l’annualità 2023 ammonta a € 773.696.845,98 di cui parte fissa € 296.775.909,25 (il 38,36%) e parte variabile € 476.920.936,73 (il 61,64%).

La tariffa si articola in fasce di utenza domestica e non domestica e le tariffe delle utenze non domestiche sono distinte per categorie di attività, secondo quanto previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, e dal Regolamento per la disciplina della tassa sui Rifiuti (TARI).

Con specifico riferimento alle tariffe di accesso agli impianti, l’Ente territoriale regionale esponeva che nel Lazio detti importi sono normati sulla base dei criteri direttivi del Decreto del Commissario

15/2005, recepito con D.G.R n. 516 del 18 luglio 2008, e avente ad oggetto “*Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio*”. Sono pertanto quantificati il prezzo corrispettivo sulla base dei costi sostenuti in fase di realizzazione e di esercizio, esclusivamente per gli impianti di trattamento meccanico e meccanico biologico e per le discariche. In base alla Delibera ARERA n. 363 del 3 agosto 2021 “*Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”, la Regione Lazio è stata individuata quale Soggetto Competente (SC) per le attività di verifica dei PEF relativi agli impianti individuati come “*minimi*” e “*intermedi*” e alla predisposizione della Relazione di cui all’art. 27, comma 4 del MTR-2, al fine di definire il fattore tariffario massimo da applicare, determinato sulla base dei costi totali dell’impianto ammissibili al riconoscimento in tariffa, per ciascun impianto.

Con DGR n. 290 del 12 maggio 2022 la Regione Lazio ha approvato il documento recante “*Stato di attuazione del PRGR e Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo minimi e intermedi*”, al fine di dare attuazione alle disposizioni emanate da ARERA con la deliberazione n. 363/2021 per il periodo regolatorio 2022/2025.

Nel corso del 2023 la Direzione Ciclo dei Rifiuti ha pertanto svolto l’attività istruttoria per la validazione dei Piani Economico Finanziari degli impianti individuati come minimi e intermedi, nonché per la definizione del fattore tariffario massimo applicabile: tale attività ha portato alla Determinazione G14105 del 25 ottobre 2023, avente ad oggetto “*Validazione dei piani economico-finanziari degli impianti di chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani per il quadriennio 2022-2025, ai sensi dell’art. 7 della deliberazione ARERA 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/rif e s.m.i. - Polo Impiantistico di Malagrotta (TMB1 e TMB2) gestore E.Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria CF 04773710589 -P.IVA 01301101000, con sede legale in Via di Malagrotta 257 - Roma*”.

Si dà conto del fatto che non è stato possibile emettere le analoghe determinazioni per gli altri impianti minimi e intermedi della Regione Lazio, (benché le singole istruttorie siano state completate), in quanto sono sopraggiunte le sentenze del 6 dicembre 2023, n. 10548 e n. 10550, e le sentenze del 12 dicembre 2023, n. 10734, e del 14 dicembre 2023, n. 10775, con le quali la Seconda Sezione del Consiglio di Stato ha respinto gli appelli proposti dall’ARERA contro le sentenze di primo grado emesse dal Tar Lombardia, con le quali erano stati accolti i ricorsi di alcuni operatori avverso la deliberazione 363/2021/R/RIF, ritenendo che le disposizioni contenute nel MTR-2 concernenti i criteri per l’individuazione degli impianti “*minimi*” non rientrassero nell’alveo del potere regolatorio definito dall’articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17 e, conseguentemente, annullando le contestate previsioni sugli impianti “*minimi*”, nonché precisando che “*attraverso l’esercizio di un potere attribuito dalla legge l’Autorità ha determinato un’inversione procedimentale dell’iter di programmazione. Solo dopo l’adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, l’ARERA avrebbe potuto disciplinare l’ambito tariffario, secondo la competenza che le è attribuita dall’ordinamento*”, ritenendo altresì che ARERA “*non solo ha indirizzato il potere programmatico delle Regioni, avocandosi un potere di direttiva attribuito allo Stato, che il legislatore non ha inteso delegarle*” ma ha di fatto “*arricchito di contenuti ad esso estranei il potere pianificatorio delle Regioni, individuando la soluzione ‘normativa’ alle criticità impiantistiche nella sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza*”.

Con Deliberazione ARERA 23 gennaio 2024 n. 7/2024/R/RIF²¹⁷ recante “*Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, sezione seconda, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023, in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti, di cui alla Deliberazione ARERA*

²¹⁷ <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/24/007-2024-R-rif.pdf>

363/2021/r/rif, e ulteriori disposizioni attuative”, l’Autorità ha previsto l’applicazione dei criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento di cui alla deliberazione 363/2021/R/RIF, a decorrere dal 2024, rinviando a “*successive determinazioni del Direttore della Direzione Tariffe e Corrispettivi Ambientali la definizione delle modalità operative per la predisposizione e trasmissione dei dati e degli atti, redatti secondo schemi tipizzati, che costituiscono la predisposizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento per gli anni 2024 e 2025 (con particolare riferimento al piano economico-finanziario, corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati).*”.

La successiva Deliberazione ARERA 5 Marzo 2024 n. 72/2024/R/RIF²¹⁸ ha infine confermato che la definizione delle ulteriori modalità operative per la predisposizione e trasmissione dei dati e degli atti, redatti secondo schemi tipizzati, che costituiscono la predisposizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento per gli anni 2024 e 2025 (con particolare riferimento al piano economico-finanziario, corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati) è rinviata a successive determinazioni, secondo quanto già previsto dal comma 3.1 della deliberazione 7/2024/R/RIF.

Allo stato attuale, pertanto, in materia di definizione delle tariffe di accesso ai soli impianti di Trattamento Meccanico, di Trattamento Meccanico Biologico e di Discarica nella Regione Lazio, rimane vigente il Decreto Commissariale n. 15/2005 avente ad oggetto “*Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio*”.

Fin qui si è illustrato la determinazione della tariffa per gli operatori del settore, in generale.

Di seguito si espone invece la specifica questione sulla tariffa che riguarda la E Giovi.²¹⁹

Si premette che la E. Giovi S.r.l. ha come oggetto lo svolgimento di attività inerenti alla gestione dei rifiuti solidi urbani e speciali assimilabili agli urbani. In particolare, E. Giovi è gestore dell’intero complesso sito in Malagrotta, nel Comune di Roma, composto da:

- (i) due impianti di Trattamento Meccanico Biologico, per il trattamento dei rifiuti indifferenziati di origine urbana, denominati rispettivamente Malagrotta 1 e Malagrotta 2. Gli impianti di TMB operano in forza dell’Autorizzazione Integrata Ambientale di cui al Titolo III bis del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 152 e s.m.i. rilasciata dalla Regione Lazio con determinazione n. G06042 del 23 dicembre 2013 e successivamente aggiornata con Determinazione dirigenziale n. G.08231/2016 del 18 luglio 2016;
- (ii) una discarica di rifiuti non pericolosi (con gli impianti connessi di estrazione del biogas e trattamento del percolato) i cui conferimenti sono cessati definitivamente alla data del 30 settembre 2013²²⁰, per effetto della Ordinanza Commissariale prot. n. 551/2013/UCCRU

²¹⁸ <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/24/072-2024-R-rif.pdf>

²¹⁹ Doc. n. 151/3 del 19 luglio 2024

²²⁰ La discarica, da ultimo autorizzata con decreto Commissariale n. 26 del 31.03.2005 “*Approvazione Piano di adeguamento della discarica di rifiuti non pericolosi in Roma località Malagrotta ai sensi del D. Lgs 36/2003*”, ha continuato ad operare sulla base di una serie di ordinanze commissariali che hanno autorizzato il recupero di volumetrie della discarica in esaurimento. In particolare, gli abbancamenti sono stati effettuati sino al 10 aprile 2013 per il “tal quale” (e, cioè, per i rifiuti non sottoposti al preventivo trattamento ex art. 7 D. Lgs. 36/2003) e fino al 30 settembre 2013 per i residui di lavorazione provenienti dai TMB di AMA e della società su volere del Sindaco di Roma, Ignazio

del 3 luglio 2013 (che ha disposto l'interruzione delle attività di conferimento dei rifiuti in discarica). Sin dagli anni Ottanta, la discarica di Malagrotta, che si estende per una superficie di 160 Ha, suddivisa in 11 Lotti, con una capacità totale di 32.300.000 mc, ha rappresentato il principale impianto di smaltimento di RSU per le città di Roma, Ciampino, Fiumicino e Città del Vaticano;

- (iii) una centrale per la gassificazione del CDR/CSS6 (il c.d. "CSS") con annessa centrale di produzione di energia elettrica (il "Gassificatore"). Anche tale impianto, che ha prodotto energia in fase di esercizio (2009-2011) con la prima linea dimostrativa, non è oggi operativo. In attesa della autorizzazione regionale alle altre 2 linee, viene utilizzato come area di stoccaggio del CSS sfuso prodotto nel corso dei processi di lavorazione dei TMB.

Ad oggi le attività di E. Giovi possono essere quindi sinteticamente ricondotte:

- (a) al trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, conferiti da parte dei Comuni di Roma (attraverso AMA S.p.A.), Ciampino, Fiumicino e Città del Vaticano, presso i due impianti di TMB di cui al superiore punto (i);
- (b) alla gestione della discarica di cui al superiore punto (ii), che deve considerarsi ancora nella fase di gestione operativa, non essendo intervenuta la dichiarazione di chiusura (ex art. 12 D. Lgs 36/2003) da parte dell'Ente competente. Pertanto, le attività che il gestore effettua sul sito consistono, a titolo esemplificativo, nella estrazione e smaltimento del percolato; nella manutenzione delle reti di captazione del percolato e del biogas, delle apparecchiature, degli impianti e dei presidi; nei controlli e monitoraggi per garantire la sicurezza dell'impianto nel suo complesso;
- (c) alla vendita dell'energia prodotta dagli impianti annessi alla discarica;
- (d) al recupero dei materiali generati dalla lavorazione dei rifiuti trattati presso gli impianti di TMB;
- (e) ai servizi ancillari (quali, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti ingombranti per conto di AMA).

La E. Giovi, pur prestando servizi di pubblica necessità, resta un soggetto di diritto privato che, al pari di una qualsiasi altra realtà commerciale, esercita un'attività di impresa con lo scopo di conseguire utili da distribuire o, quantomeno, di coprire i costi di gestione e manutenzione degli impianti.

E. Giovi, al pari degli altri operatori del settore, non è libera di determinare e contrattare con i soggetti conferitori la remunerazione per i servizi prestati, secondo le comuni regole di autonomia negoziale e di libero mercato, proprio in virtù dell'esistenza della disciplina sopra descritta.

In data 19 gennaio 2024 la Commissione d'inchiesta ha acquisito con documento n. 35/5 (di cui al protocollo 45) trasmesso dal Prefetto di Roma, dott. Lamberto Giannini, il resoconto della riunione in merito alla dovuta corresponsione della tariffa, tavolo permanente, tenutosi in data 13 dicembre 2023, sulle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, per giungere ad una soluzione concertata in merito alla problematica sollevata dalla società 'E. Giovi S.r.l., inerente al

Marino nonostante fossero ancora disponibili ca 250.000 metricubi della volumetria residua autorizzata dal Prefetto Pecoraro con l'Ordinanza Commissariale. n. 245566/3633/2011 del 29 dicembre 2011.

mancato o parziale pagamento delle tariffe d'ingresso per il trattamento dei rifiuti urbani da parte di AMA S.p.A., Comune di Fiumicino e Città del Vaticano²²¹.

Il Dott. Palumbo prendeva la parola e rappresentava, preliminarmente, di aver ricevuto piena disponibilità da parte di AMA S.p.A. ad emettere fattura, per l'anno 2023, con tariffa base adeguata di 176 €/tonnellata. In tale importo non sono tuttavia conteggiati gli extracosti per i quali l'È. Giovi S.r.l., anche sulla base della consuntivazione effettuata fino a giugno 2023, richiede l'ulteriore pagamento della tariffa di 56 €/t al fine di garantire la sostenibilità dei bilanci societari.

Con riguardo al Comune di Fiumicino, il Dott. Palumbo rappresentava ancora come lo stesso risulti insolvente da diversi anni, impedendo alla E. Giovi S.r.l. di coprire i costi di fornitura del servizio e di remunerazione dei fattori della produzione.

Interveniva l'Ing. Alessandro Filippi che illustrava il quadro normativo che disciplina le tariffe per il trattamento dei rifiuti urbani di Roma Capitale, ricordando l'esistenza di una Delibera Regionale n. G14151 del 26 ottobre 2023, con cui è stata fissata la tariffa base e di una Delibera Regionale inerente gli extracosti, la cui quantificazione è da intendersi in relazione alla tariffa base. Nel mese di ottobre 2023, è intervenuta una nuova Determina regionale volta ad aggiornare la tariffa base, che tuttavia risulta priva di alcun riferimento alla questione degli extracosti ovvero alla nuova misura di determinazione degli stessi. Ciò importava l'impossibilità per Ama S.p.A. di riconoscere il pagamento degli extracosti, fino a nuova determinazione regionale.

La Dott.ssa Wanda D'Ercole, al fine di chiarire il quadro normativo vigente, riferiva come la richiamata Delibera regionale sulla tariffa base sia stata oggetto di un recente pronunciamento da parte del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 10550 del 6 dicembre 2023, ha sospeso l'efficacia della Delibera ARERÀ, sulla base della quale era stata adottata la richiamata Delibera Regionale. Alla luce di ciò, il predetto provvedimento doveva ritenersi pertanto sospeso, con reviviscenza delle tariffe determinate per la E. Giovi S.r.l. con Delibera regionale del 2020 e conseguente impossibilità di determinazione di nuove tariffe per gli extracosti.

L'Avv. Forcellini evidenziava che il Comune di Fiumicino, difformemente da quanto dichiarato dal Dott. Palumbo, non aveva più ricevuto fatture per il servizio di trattamento dei rifiuti dal luglio 2022 e che, pertanto, allo stato, non poteva ritenersi insolvente. Ricordava, inoltre, la pendenza di un contenzioso pluriennale con l'È. Giovi S.r.l., volto a contestare la legittimità della Delibera sulla base della quale viene calcolata la tariffa. Con riguardo a quanto chiarito dalla Regione Lazio, l'Avv. Forcellini esponeva che la Determinazione Regionale n. G15247 del 14 dicembre 2020 è stata superata dalla successiva Determinazione N. G07477 del 2021, impugnata anch'essa dal Comune di Fiumicino, nell'ambito di un giudizio pendente avente ad oggetto i criteri di calcolo della tariffa. Il Dott. Palumbo evidenziava ancora che la mancata emissione delle fatture è legata al costante respingimento delle stesse da parte del Comune di Fiumicino. La Dott.ssa Altorio, sottolineando di non aver evidenza di alcun respingimento delle fatture, offre al Dott. Palumbo la propria disponibilità ad un confronto in merito a tale problematica.

L'Avv. De Luca confermava l'esistenza di un contenzioso con il Comune di Fiumicino in merito alla correttezza dei criteri di calcolo delle tariffe, ricordando tuttavia come il soggetto verificatore abbia rilevato la correttezza del criterio di calcolo portato avanti della E. Giovi S.r.l. e che, pertanto, si è in attesa della sentenza del TAR in merito.

²²¹ Doc. n. 35/5 del 19 gennaio 2024.

Il Dott. Palumbo, alla luce di quanto emerso nel corso della riunione, rappresentava lo stato di grave dissesto finanziario in cui versa la Società, dettato altresì dal mancato adeguamento tariffario.

L'Ing. Filippi, alla luce del quadro normativo delineato dalla Regione Lazio, ribadiva la propria disponibilità a pagare le tariffe base per il servizio di trattamento dei rifiuti come previste dalle Delibere regionali vigenti e, preso atto delle criticità in cui versa la Società, si mostra disponibile ad assumere la titolarità della gestione strutturale della E. Giovi S.r.l., laddove necessario per garantire la sopravvivenza di una infrastruttura strategica.

Il Dott. Palumbo, al riguardo, chiariva che non sussiste alcuna problematica di carattere strutturale, ma unicamente economica, legata all'esistenza di tariffe amministrate e alla scarsa chiarezza del panorama normativo vigente in materia.

La Dott.ssa Wanda D'Ercole, tenuto conto di quanto rappresentato dal Dott. Palumbo, prospettava la possibilità che l'E. Giovi S.r.l. presenti una tariffa a consuntivo per l'anno 2023, unitamente ad una tariffa a preventivo per il 2024, sempre sulla base della vecchia Delibera vigente. L'Avv. Forcellini, tuttavia, si oppone a tale proposta ritenendo la stessa non congrua rispetto al contenzioso pendente avente ad oggetto il diritto alla rideterminazione a consuntivo della tariffa per l'assenza di un sistema analitico - industriale di misurazione.

Il Prefetto Giannini, tenuto conto di quanto emerso nel corso della riunione, sollecitava il Comune di Fiumicino e l'E. Giovi S.r.l. ad un chiarimento in merito alla problematica di emissione ed inoltro delle fatture e sottolinea positivamente la disponibilità di Ama S.p.A. al pagamento della tariffa base. Nelle more di una stabilizzazione del quadro normativo, proponeva altresì l'attivazione di contatti tecnici con i diversi attori coinvolti, al fine di vagliare una soluzione temporanea che garantisca la sostenibilità finanziaria della E. Giovi S.r.l. Il Sig. Gianluca Deiua, ringraziando il Prefetto per l'invito, sottolineava l'importanza di tenere in debita considerazione l'esigenza di garanzia delle numerose famiglie che sono impiegate nella E. Giovi S.r.l. le quali, allo stato, rischiavano di non vedere assicurato lo stipendio di novembre e la tredicesima. Ciò sembrerebbe aggravato dal termine di scadenza della fattura del maggior conferitore, ovvero AMA S.p.A., che risulta successivo a quello di ordinaria erogazione delle suddette competenze economiche.

Il Prefetto Giannini sollecitava AMA S.p.A. alla verifica della possibilità di saldare la richiamata fattura in un termine antecedente a quello di scadenza, permettendo il pagamento degli stipendi nelle tempistiche ordinarie.

L'Ing. Filippi, nel ricordare la consueta attenzione di AMA S.p.A. alla problematica, si offriva disponibile ad un pagamento anticipato al fine di garantire a tutte le famiglie impiegate nella Società la tempestiva erogazione degli stipendi ed il corretto funzionamento dell'impianto.

Il Prefetto Giannini, nel ringraziare tutti i presenti per il costruttivo contributo offerto, ribadiva la disponibilità della Prefettura ad avviare delle interlocuzioni tecniche con i diversi attori coinvolti, a valle delle quali potrà essere riconvocato un successivo tavolo di confronto.

Interlocuzioni che riprendevano successivamente, presiedute dal Prefetto di Roma, *Dott. Lamberto Giannini*, supportato dal Capo di Gabinetto, *Viceprefetto Antonietta Orlando* e dal Coordinatore del Tavolo provinciale permanente sulle aziende sequestrate e confiscate - *Viceprefetto Gerardo Caroli*, componenti il tavolo in data 9 gennaio 2023, il 26 marzo 2024 e 23 maggio 2024. In quest'ultima data è stata prevista la formulazione da parte di AMA Spa di un quesito alla Regione Lazio al fine di vagliare la correttezza delle tariffe applicate dalla Società E Giovi Srl.

Di seguito quanto emerso da tale riunione, ovvero da quanto acquisito dalla Commissione d'inchiesta in data 22 luglio 2024 con documento n. 151/3 e protocollo 518.

In tale sede il dott. Luigi Palumbo riferiva su alcune questioni oggetto della riunione. Al riguardo, informava che sono state pagate da AMA Spa sia le ritenute a garanzia, trattenute su fatture precedenti per un totale di circa un milione di euro, sia due fatture relative alle mensilità di febbraio e marzo.

Successivamente, l'Amministratore giudiziario della Società riferiva che rimangono ancora aperte due partite:

- 1) quella relativa al pagamento delle differenze tariffarie (cd. extra costi) per un importo complessivo di circa 8,5 milioni di euro;
- 2) quella relativa alla stipula del contratto con AMA S.p.A. per il conferimento dei rifiuti dal momento di riapertura del TMB 1, la cui decorrenza era confermata al 30 giugno p.v.

Aggiungeva, infine, che l'importo di € 8.500.000,00 corrisponde esattamente ai debiti che la Società ha nei confronti dei fornitori, i quali stavano per avviare dei contenziosi per ottenerne il pagamento giudizialmente.

Prendeva la parola al Direttore Generale, Ing. Alessandro Filippi, il quale confermava che è stato dato corso al pagamento delle spettanze, comprese le sopraccitate ritenute a garanzia, mentre, per quanto concerne il tema dell'adeguamento tariffario, rinvia alla Determinazione dello scorso 15 maggio della Regione Lazio, con la quale si è provveduto ad aggiornare l'ammontare degli extra costi nella misura di €/ton. 23,49.

Al riguardo, faceva rilevare che la Regione, alla fine dello scorso anno, adottando i criteri deliberati da ARERA, ha determinato la nuova tariffa base, quantificata in €/ton. 176,25, in luogo di quella precedente, pari ad €/ton. 142,64, sulla base della quale la Società E. Giovi S.r.l. aveva calcolato l'extra costo, quantificato in €/ton. 57,10. Per tale motivo, essendo stata innalzata la tariffa base, la Regione ha ridotto proporzionalmente l'extra costo, portandolo ad €/ton. 23,49.

Evidenziava che tale ultimo provvedimento regionale incide sulla quantificazione del presunto debito che AMA S.p.A. ha nei confronti della E. Giovi S.r.l., che pertanto si riduceva notevolmente. Chiede, inoltre, che una simile valutazione da parte della Regione Lazio delle tariffe base e degli extra costi venga effettuata anche con riferimento all'annualità 2022.

Per quanto concerne la ripresa di funzionalità dell'impianto TMB 1 [...], doveva addivenirsi alla definizione della tariffa di ingresso. Al riguardo, evidenziava che tali elementi sono necessari affinché AMA possa sottoscrivere il contratto per ricominciare il conferimento dei rifiuti.

Sulla questione relativa alla determinazione degli extra costi, il dott. Palumbo riteneva che nella citata Determinazione della Regione Lazio del 15 maggio 2024 vi fosse un errore materiale, in quanto non sarebbe possibile evincere dalla stessa quale sia stato il metodo utilizzato al fine di quantificare gli extra costi in misura pari a euro 23,49 a tonnellata, anche alla luce del fatto che in base ai calcoli effettuati dalla Società, la tariffa base sarebbe di euro 176,25 a tonnellata, cifra alla quale andrebbe sommato un extra costo di euro 57,10 a tonnellata. In base a questo calcolo, la somma dovuta da AMA S.p.A. sarebbe esattamente pari al debito che la Società ha con i suoi fornitori. Per quanto riguarda l'autorizzazione all'operatività dell'impianto, riferiva che è in corso l'iter finalizzato al suo rilascio e che potrebbe darsi corso alla stipula, con AMA S.p.A., di un

contratto sospensivamente condizionato al nuovo permesso. Da ultimo, concorda con AMA S.p.A. sulla necessità di definire con certezza la tariffa di ingresso dei rifiuti.

Prendeva la parola l'Ing. D'Ercole della Regione Lazio, la quale esponeva che la quantificazione degli extra costi, fatta con determinazione del 15 maggio 2024, è corretta. Gli stessi, infatti, vengono in parte riassorbiti dalla tariffa base la quale, in seguito ad adeguamento, è passata dall'essere pari ad euro 142 a tonnellata ad euro 176 a tonnellata. Ne consegue che l'extra costo debba essere opportunamente congruato. Riferisce che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione per la ripresa dell'attività del TMB1, è necessario che la Società E. Giovi S.r.l. fornisca alcune integrazioni documentali.

Interveniva il Dott. Silvestri, consulente della E. Giovi S.r.l., il quale evidenziava che la logica, nel determinare la tariffa per il conferimento dei rifiuti, deve essere quella di remunerare i costi sostenuti dalla Società nel corso dell'anno. Aggiungeva che, quando la stessa Regione Lazio ha dovuto determinare la nuova tariffa base per il 2023 applicando il metodo ARERA, ha specificamente chiesto alla Società di escludere dal calcolo i costi sostenuti per il trasporto dei rifiuti fuori Regione, in quanto la tariffa di ARERA considera solo i costi sostenuti per lo smaltimento dei rifiuti all'interno della Regione, criterio questo che ha determinato la tariffa base in €/tonnellata 176,25. Al riguardo, fa rilevare che l'extra costo, pari ad €/tonnellata 57,10, rappresenta proprio il prezzo pagato per portare e smaltire i rifiuti fuori Regione e, quindi, si deve aggiungere alla tariffa calcolata per il loro smaltimento in Regione, che è appunto di €/tonnellata 176,25.

Infine, informava che le voci di costo per lo smaltimento dei rifiuti fuori Regione sono analiticamente documentate ed agli atti della Società, disponibili per qualsiasi controllo o verifica.

L'Avv. Terracciano evidenziava, in seguito, che l'equivoco di fondo si annida nel fatto che la E. Giovi giunge alla determinazione dell'extra costo calcolandolo sulla base della tariffa effettiva di euro 176 a tonnellata, e non sottraendo al costo per il conferimento all'esterno della Regione la tariffa di euro 142 a tonnellata.

L'Amministratore giudiziario della Società deduceva a sua volta che, accogliendo la soluzione prospettata dalla Regione, la cifra di cui AMA S.p.A. risulterebbe debitrice verso la E. Giovi sarebbe non già di circa otto milioni e mezzo di euro, ma di circa quattro milioni di euro, sottolineando che ciò metterebbe a rischio sia l'operatività della società che, conseguentemente, la puntuale retribuzione dei dipendenti. Quanto alle carenze documentali ai fini del rilascio della autorizzazione, comunica che le integrazioni richieste verranno trasmesse in breve tempo.

La Dott.ssa Frattini di Roma Capitale, espressamente interpellata sul punto, concordava con la prospettazione della Regione Lazio per quanto concerne la determinazione degli extra costi.

Il Prefetto, alla luce delle divergenze emerse sull'entità del debito di AMA S.p.A. nei confronti di E. Giovi S.r.l., invitava le parti coinvolte a riunirsi tra di loro, al fine di confrontare le rispettive modalità di calcolo e giungere ad una soluzione condivisa, anche in considerazione dell'importanza che l'attività degli impianti di TMB di Malagrotta riveste per la gestione dei rifiuti prodotti dalla città di Roma.

Dunque, per fare chiarezza in merito alla vicenda della tariffa sopra esposta la Commissione d'inchiesta ha richiesto diversi documenti, acquisiti in data 19 luglio 2024 con il n. 150, di cui al protocollo n. 520, trasmessi dall'Amministratore Giudiziario, Luigi Palumbo della E. Giovi S.r.l. in

Amministrazione Giudiziaria. Documentazione della quale emerge lo stato dell'arte in merito ai pagamenti degli arretrati tariffari da parte di AMA a favore di E Giovi. Nonché effetti a breve e lungo termine sul mancato pagamento di AMA sulla società E Giovi.

Per quanto riguarda le tariffe di accesso agli impianti TMB 1 e 2 dal 2011 al 2014, pende il ricorso della E. Giovi S.r.l. al Consiglio di Stato, avverso alla sentenza di annullamento del TAR n. 03156/2021 REG.RIC., emessa in seguito all'impugnazione della Determinazione Regionale da parte del Comune di Fiumicino. La E. Giovi ha, altresì, chiesto in contemporanea alla Regione Lazio il ricalcolo delle tariffe per gli stessi anni ed allo scopo è stata nominata società di revisione Bakertilly. Mentre per l'adeguamento tariffario relativo agli anni dal 2015 al 2020, la Regione Lazio ha nominato la società di revisione Crowe Bompani che ha certificato la sostanziale corrispondenza delle tariffe a quelle calcolate dalla E. Giovi.

Per le tariffe relative agli anni dal 2021 al 2024 la Regione Lazio ha provveduto con determinazione G08917 del 04/07/20.24 a nominare la società di revisione Bakertilly per la determinazione delle tariffe a consuntivo per gli anni dal 2021 al 2023 e a preventivo per l'anno 2024 secondo il metodo commissariale 15/2005, avendo AMA impugnato le medesime tariffe determinate secondo il metodo ARERA (ricorso al Presidente della Repubblica del 29/05/2024).

Stante la situazione tariffaria sopra descritta, la E. Giovi non avendo ottenuto da Ama il riconoscimento degli adeguamenti tariffari pregressi, è attualmente in una situazione critica dal punto di vista finanziario, non avendo disponibilità per pagare gli stipendi dei dipendenti e per pagare sia gli smaltitori che vantano importanti crediti residui e sia le ditte che stanno lavorando alla riapertura dell'impianto TMB M1.

Mentre per quanto attiene le tariffe accesso discarica anni dal 2009 al 2013 - Pende giudizio di risarcimento danni promosso dalla proprietà della E. Giovi S.r.l. nei confronti della Regione Lazio per circa euro 213.000.000 per mancato adeguamento della tariffa di accesso alla discarica. Per ogni approfondimento al riguardo si veda il capitolo sulle vicende giudiziarie. L'A.G. ha richiesto alla Regione Lazio l'istituzione di un tavolo tecnico per discutere del riconoscimento dei costi di acceso alla discarica per gli anni 2008 al 2013, vista la particolarità della vicenda e per verificare se gli importi richiesti dalla proprietà sono corretti.

La situazione contrattuale per la fornitura del servizio di trattamento RSU tra E. Giovi e AMA è stata oggetto di confronto sin dal primo Tavolo provinciale permanente sulle aziende sequestrate e confiscate tenutosi il 26 marzo 2024, dove la E. Giovi ha espresso la volontà di riattivare in forma "semplificata" l'impianto TMB M1 colpito da un incendio lo scorso 24 dicembre 20.24; AMA dal canto suo si è dimostrata interessata a rinnovare il contratto per lo smaltimento dei RSU presso il TMB M1 della E. Giovi ponendo come condizione che l'impianto nella nuova configurazione impiantistica fosse Autorizzato con apposito atto e che una specifica tariffa fosse definita ed autorizzata.

Per quanto riguarda l'autorizzazione, questa è stata poi rilasciata con Determinazione Regionale G08185 del 20 giugno 2024; mentre per la tariffa di accesso al TMB1 la E. Giovi ha presentato la richiesta di determinazione della tariffa previsionale per il 2024 e la Regione, come già specificato sopra, ha incaricato per la verifica la società di revisione *Bakertilly* che a breve dovrebbe emettere la certificazione della tariffa

Per quanto riguarda l'aggiornamento della questione della determinazione della tariffa di ingresso al TMB di Malagrotta — secondo quanto indicato nel decreto commissariale 15/2005 per superare il meccanismo degli extracosti per gli anni 2022-2023-2024, la Regione ha provveduto ad incaricare la società *Bakertilly* per ricalcolare le tariffe dal 2022 al 2024 secondo le modalità definite dal decreto commissariale 15/2005; in tale rideterminazione gli extracosti non verranno esplicitati; pertanto, la tariffa risultante sarà comprensiva anche dei costi relativi agli eventuali sbocchi fuori Regione.

Riguardo alle vicende sopra esposte, il dott. Palumbo si è espresso positivamente in merito all'istituzione dei tavoli provinciali permanenti presso le Prefetture istituiti ai sensi dell'art 41-ter del D Lgs 159/2011 *“Istituzione dei tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, presso le prefetture-uffici territoriali del Governo”*. Ciò in quanto tale strumento normativo, nel caso specifico della E Giovi, direttamente gestito dal Prefetto, ha consentito l'apertura di tavoli di confronti ed avviato a soluzioni diverse problematiche aziendali sia relativamente al comparto discarica che, per quanto riguarda gli impianti di trattamento dei rifiuti da considerare strategici, se non indispensabili, stante il principio di prossimità previsto dalla normativa ambientale, per Roma Capitale. In particolare, è tuttora aperto un tavolo relativo alla ripresa produttiva dell'impianto di trattamento meccanico e biologico TMB 1 di Malagrotta con discussione inerente all'aggiornamento delle tariffe d'ingresso, il pagamento degli arretrati tariffari da parte di AMA Spa, e la stipula di un nuovo contratto con la stessa AMA Spa.

Il dott. Palumbo concludeva rappresentando alla Commissione d'inchiesta che la mancanza di risorse finanziarie nelle casse della E.Giovi S.r.l. aveva reso necessario l'intervento del Commissario alle Bonifiche Nazionali con un aggravio di spesa, quest'ultima in corso di accertamento essendo pendente l'azione in danno della E.Giovi S.r.l. promossa dalla Regione Lazio, mentre relativamente al ramo di impianti di trattamento bisogna evidenziare un aumento progressivo dei costi di smaltimento, comprensivi di accessori, dall'anno 2017 all'anno 2023 dovuti agli extra-costi sostenuti per smaltire gli scarti del processo fuori Regione Lazio vista l'insufficienza di impianti all'interno della Regione stessa, come illustrato nel grafico e tabelle che seguono.

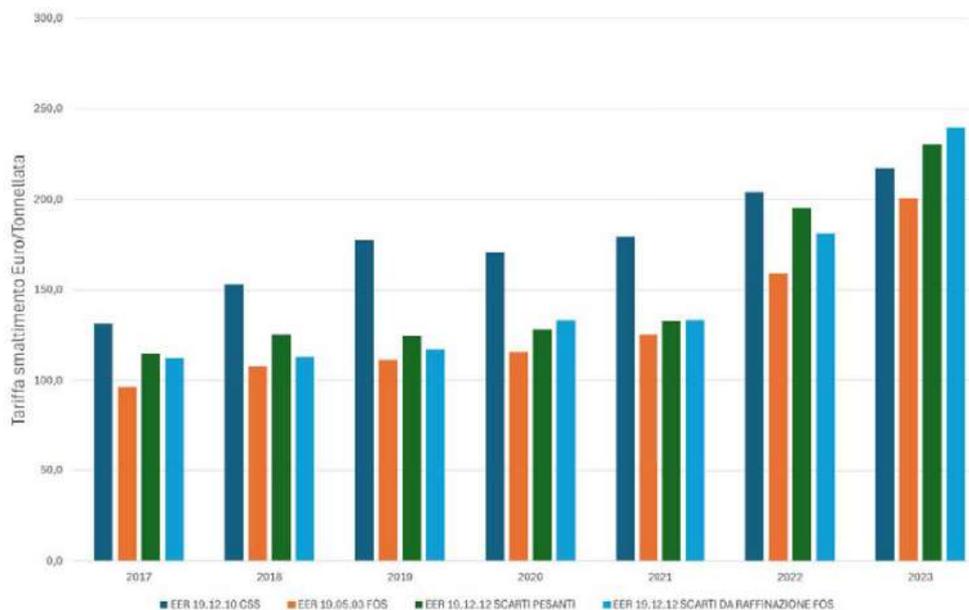
Tabella 58 Costi di smaltimento dall'anno 2017 all'anno 2023 - EER 19.12.12 SCARTI PESANTI

EER 19.12.12 SCARTI PESANTI		Costi di smaltimento dall'anno 2017 all'anno 2023							
Località impianto	Cliente	Operazione	2017 [€/ton]	2018 [€/ton]	2019 [€/ton]	2020 [€/ton]	2021 [€/ton]	2022 [€/ton]	2023 [€/ton]
Roccasecca (FR)	Mad Srl	D1	103,6	103,6	101,5	102,1	102,1		
GEDIT Montichiari (BS)	Ares Srl	D1	108,0						
Atri (TE)	Atri Ambiente	D1	109,0						
Rocca Cencia	Porcarelli	R12	133,0						
Ginestreto - discarica	Sogliano Ambiente	D1	114,5						
Brindisi (Br)	Formica Ambiente	D1	122,0						
Civitavecchia	Mad Srl	D1		105,2	105,2	105,2	105,2		
Cupello(CH)	Fatone srl	D1		135,0					
Montichiari(BS)	Arers srl	D1							
Colle Fagiolarara(RM)	Lazio Ambiente	D1		105,9	105,9	105,9	105,9		
Rocca Cencia(RM)	Porcarelli	R12		155,0	155,0				
Ginestreto - discarica	Sogliano Ambiente	D1		137,3	155,0		177,0		
Taranto	Italcave	D1		138,0					
Notaresco(TE)	Deco	D1				146,5	146,5		230,0
Tufo Colocono(S)	Herambiente	D1				155,0	155,0	170,0	
Tufo Colocono(S)	Herambiente	R3				154,0	154,0		
Albano(RM)	Ecoambiente srl	D1					115,7	115,7	
Torre San Patrizio(FM)	Angelo De Cesaris	D1						249,0	259,0
Torre San Patrizio(FM)	Herambiente	D1						203,0	221,7
Olanda	Universal trade	R1						218,0	218,0
Olanda	Pa Service	R1						216,0	221,0
Finlandia	Universal trade	R1							215,0
Pordenone	Herambiente	R13							237,0
Bergamo	Herambiente	R13							240,0
Emilia Romagna	Herambiente	R1							225,0
Ancona	Fertrans	R13							235,0
		Tariffa media	115,0	125,7	124,5	128,1	132,7	195,3	230,2
		Variazione su anno precedente		+9,30%	-0,95%	+2,89%	+3,56%	+47,19%	+17,86%
		Variazione tra anno 2017 e anno 2023				+100,12%			

Tabella 59 Costi di smaltimento dall'anno 2017 all'anno 2023 - EER 19.12.12 SCARTI DA RAFFINAZIONE FOS

EER 19.12.12 SCARTI DA RAFFINAZIONE FOS		Costi di smaltimento dall'anno 2017 all'anno 2023							
Località impianto	Cliente	Operazione	2017 [€/ton]	2018 [€/ton]	2019 [€/ton]	2020 [€/ton]	2021 [€/ton]	2022 [€/ton]	2023 [€/ton]
Roccasecca (FR)	Mad Srl	D1	103,6	103,6	101,5	102,1	102,1		
Atri (TE)	Atri Ambiente	D1	109,0						
Pontedera (PI) - ECOFOR	Ares Srl	D1							
Fermo - discarica	Sogliano Ambiente	D1	112,0						
Ginestreto - discarica	Sogliano Ambiente	D1	114,5						
Brindisi (Br)	Formica Ambiente	D1	122,0						
Civitavecchia	Mad Srl	D1		105,2	105,2	105,2	105,2		
Colle Fagiolarara(RM)	Lazio Ambiente	D1		105,9	105,9	105,9	105,9		
Ginestreto - discarica	Sogliano Ambiente	D1		137,3	155,0	177,0	177,0	209,0	
Notaresco(TE)	Deco	D1				155,0	155,0		230,0
Tufo Colocono(S)	Herambiente	D1				155,0	155,0	170,0	
Albano(RM)	Ecoambiente srl	D1						115,7	
Torre San Patrizio(FM)	Angelo De Cesaris	D1						229,4	239,4
Olanda	Herambiente	R1							250,0
		Tariffa media	112,2	113,0	116,9	133,4	133,4	181,0	239,8
		Variazione su anno precedente		+0,70%	+3,45%	+14,09%	0,00%	+35,73%	+32,47%
		Variazione tra anno 2017 e anno 2023				+113,69%			

Al riguardo, la Commissione d'inchiesta, a seguito di interlocuzioni con il dott. Luigi Palumbo, avvenute in data 31 ottobre 2024, apprendeva che a far data dal 2 ottobre 2024 il TMB1 ha ripreso l'attività di ricezione dei rifiuti indifferenziati prodotti dal Comune di Roma, per il tramite di AMA S.p.A. Si accertava inoltre che la Regione Lazio, con Determinazione n. G08185 del 20 giugno 2024, ha autorizzato la modifica non sostanziale temporanea per il TMB M1 e con Determinazione n. G10849 del 08 agosto 2024 ha stabilito la tariffa a preventivo per l'annualità 2024 di accesso al polo impiantistico di Malagrotta (TMB) della società E. Giovi S.r.l., per l'importo di € 207,35/ton al netto di ecotassa, benefit ambientale e IVA (se e in quanto dovuti).

Figura 78 Costi smaltimento residui di lavorazione dall'anno 2017 all'anno 2023²²²

Dal grafico in Figura 77 si evidenzia quanto sopra riportato in dettaglio, ovvero che dall'anno 2017 all'anno 2023, vi è stato un aumento progressivo dei costi di smaltimento dei residui di lavorazione dei rifiuti urbani: EER 191210 CSS, EER 100503 FOS, EER 191212 scarti pesanti, EER 191212 scarti da raffinazione FOS.

In generale, dall'anno 2017 al 2022, la tariffa di smaltimento più alta è stata quella dei rifiuti con codice EER 191210 cioè CSS ma nell'ultimo anno, ovvero il 2023, il costo di smaltimento maggiore è attribuibile al codice EER 191212 ovvero ai scarti da raffinazione FOS.

In particolare dalle tabelle, dall'anno 2017 all'anno 2023, si rileva che i rifiuti con codice EER 191210 cioè CSS hanno subito la minore variazione sulla tariffa media con il 65,43%, rispetto a rifiuti: EER 100503 FOS che hanno registrato il 107,62% e ai scarti pesanti EER 191212 per i quali si è rilevato il 100,12%. Mentre i scarti da raffinazione FOS, EER 191212 hanno avuto la più rilevante variazione sulla tariffa media, cioè il 113,69%. Questo è l'effetto dovuto agli extra-costi sostenuti per smaltire gli scarti del processo fuori Regione Lazio tenuto conto dell'insufficienza di impianti all'interno della Regione.

In merito alla tariffa, si rappresenta che nell'ambito della ripresa del TMB1 è stato autorizzato, dalla Regione Lazio con Determinazione n. G08185 del 20 giugno 2024 la modifica non sostanziale temporanea per il TMB M1 ai sensi dell'art. 29-nonies, comma 1, del D.lgs. 152/2006. Va ricordato che la stessa Regione Lazio con Determinazione n. G10849 del 08 agosto 2024 ha stabilito la tariffa a preventivo per l'annualità 2024, di accesso al polo impiantistico di Malagrotta (TMB) della società E.Giovi S.r.l., per l'importo di € 207,35/tonnellata al netto di ecotassa, benefit ambientale e IVA (se e in quanto dovuti).

²²² Doc. n. 151/3 del 19 luglio 2024.

11. Tempi e modi del trasferimento delle competenze dalla Regione a Roma Capitale

In sede della citata audizione svoltasi in data 16 novembre 2023, il Ministro MASE Picchetto Fratin, premetteva che i siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) costituiscono una particolare tipologia di siti contaminati relativamente ai quali le procedure di bonifica sono rimesse alla competenza statale del MASE.

La competenza ministeriale per le procedure di bonifica non deroga né supera il principio “chi inquina paga”, la cui ratio consiste nell’imputazione dei costi ambientali al soggetto che ha causato la compromissione ecologica (accezione positiva), così evitando che gli stessi vengano sopportati dalla collettività (accezione negativa).

La perimetrazione dei SIN avviene, sentiti comuni, province, regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili e dei proprietari delle aree da bonificare (art. 252, comma 3, TUA).

Essa viene effettuata tramite decreto a firma del Ministro dell’ambiente.

Con decreto 11 gennaio 2013, il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha approvato l’elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui all’art. 252, comma 2, TUA (come modificato dal comma 1 dell’art. 36 bis della legge n. 134/2012) e che non sono più compresi tra i SIN.

I SIN sono stati ridotti quindi dagli originari 57 a 39.

Tali siti sono stati declassificati a siti di competenza regionale e relativamente ad essi la competenza per le procedure di bonifica è stata trasferita alle regioni, che sono subentrate nei relativi procedimenti.

Tali Siti vengono generalmente definiti Siti di Interesse Regionale (SIR).

Ad oggi i SIN sono 43 (incluso il SIN «Area vasta di Giugliano (Napoli)», per cui è in corso il procedimento di perimetrazione).

Si precisa che la normativa in materia di bonifiche dei siti contaminati contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 non prevede in capo al Ministero dell’ambiente funzioni di controllo sulle procedure di bonifica dei SIN e dei siti di interesse regionale né poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti.

In sede di audizione svoltasi in data 16 novembre 2023 accogliendo una segnalazione di un componente della Commissione, il Ministro MASE Picchetto Fratin, dopo aver premesso una nota di nomenclatura chiarendo i concetti di riferimento normativi generali utili al suo intervento riferiva in particolare su Malagrotta ritenendo che esso fosse tra gli obiettivi del suo dicastero sicuramente da annoverarsi tra quelli di maggiore interesse politico istituzionale. Infatti, egli definiva Malagrotta: uno degli interventi importanti del Governo, nello specifico è stato quello di finanziare la bonifica dell’ex discarica di Malagrotta. In tale ambito, fa parte delle nostre richieste un’indagine sul ciclo dei rifiuti nel Lazio e nel Comune Roma che è, come noto, piuttosto fragile, e da questo punto di vista è importante sapere che su Malagrotta vi è un’attività nuova del Governo e un aggiornamento su questo appare utile in vista dell’indagine che la Commissione farà.

La situazione ambientale della discarica di Malagrotta è oggetto, come sopra descritto, di un’indagine della Commissione europea avviata nel 2016 con l’apertura, nei confronti dell’Italia, del caso EU Pilot ENVI/9068/2016 sulla chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta.

Il caso riguarda la mancata chiusura definitiva della discarica di Malagrotta, la cui attività è cessata definitivamente nell'ottobre 2013, e che avrebbe dovuto essere realizzata dal titolare dell'impianto. Tenuto conto della gravità del caso e dei ritardi accumulati, su richiesta della Regione Lazio formulata con nota n. 000804 del 5 gennaio 2022, avendo agito le Istituzioni competenti in danno e i confronti della società titolare della discarica, con DPCM del 18 febbraio 2022 e ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis del decreto-legge 14/10/2019, n. 111, il Gen. Vadalà, Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale, veniva incaricato alla realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento della discarica alla vigente normativa.

Il Commissario Unico, si rammenta, esercita le competenze conferitegli dal Governo italiano per la risoluzione definitiva del caso attraverso la definizione del cronoprogramma e la realizzazione degli interventi, garantendo, nel contempo e ai sensi della vigente normativa la necessaria trasparenza sulle attività in corso attraverso la pubblicazione delle informazioni ambientali sul sito istituzionale della Struttura Commissariale.

Tale Autorità ha relazionato alla Commissione europea, anche all'esito della riunione tenutasi nel luglio 2023, fornendo un aggiornamento completo della situazione e il relativo cronoprogramma di attuazione delle attività per i prossimi mesi che prevedeva la consegna dei lavori all'aggiudicatario della procedura di gara nel gennaio e febbraio 2024; la realizzazione dell'intervento dovrebbe avvenire nei successivi 30 mesi (conclusione prevista alla fine del 2026).

Con riferimento al Piano Regionale di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 4 del 5 agosto 2020, si rappresenta che lo stesso è stato redatto tenendo conto dei principi e obiettivi previsti dalla normativa vigente e si sviluppa in un arco temporale la cui conclusione è prevista nel 2025. Il riferito Piano riporta anche una sezione dedicata alla "Bonifica dei siti Inquinati" ove è riportato l'elenco dei siti contaminati o potenzialmente contaminati, tra cui la discarica di Malagrotta.

La Regione Lazio, alla luce dell'adozione del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti, dovrà avviare l'iter di aggiornamento dell'atto di pianificazione ai fini della coerenza degli obiettivi e delle strategie.

Per quanto concerne invece la gestione dei rifiuti nella Città di Roma, l'art. 13, comma 1, lettera a), del Decreto legge 17 maggio 2022, n. 50 prevede che il Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo 2025 "esercita le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare: a) predisporre e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006".

Nell'ambito delle competenze attribuite al Commissario, nel dicembre 2022, con apposita Ordinanza Commissariale, è stato approvato il

Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, il cui periodo di pianificazione si estende fino al 2030. Considerata la necessità che i diversi livelli di pianificazione siano tra loro coerenti e perseguano i medesimi obiettivi, in linea anche con il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), il Ministero nell'ambito delle proprie competenze continuerà a valutarne i contenuti anche ai fini del monitoraggio sull'attuazione del Programma Nazionale.

La Regione Lazio con propria nota dell'11 aprile 2024, in riscontro all'istanza di cui alla nota Prot. N. 268/2024 della Commissione d'inchiesta, ricostruisce le dinamiche dei rapporti inerenti la gestione delle proprie competenze, ripartite tra i diversi partner istituzionali.

In premessa descrive la discarica di Malagrotta quale sito di smaltimento dei rifiuti solidi urbani a Roma con estensione di “quasi trenta campi da calcio”, per una superficie di 244 ettari. Al suo interno dichiara esser stati depositati nel tempo circa 80 milioni di metri cubi di rifiuti. A causa del ritardo nella chiusura con *capping* e avvio della fase post-operativa, essa è oggetto fin dal 2016 di precontenzioso comunitario denominato “EU Pilot n.9068/16/ENVI – Chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta (Direttiva 1999/31/CE) nel Lazio.” per il quale la Commissione Europea richiede costantemente aggiornamenti, che al momento hanno scongiurato il rischio che tale precontenzioso possa trasformarsi in procedura di infrazione a carico del Governo italiano.

Nel 2018, il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale –Nucleo Operativo Ecologico di Roma– ha eseguito l'ordinanza emessa dal Gip del Tribunale di Roma avente ad oggetto, tra l'altro, il sequestro della Società E. Giovi S.r.l., gestore della discarica, e nominato un Amministratore Giudiziario. Il soggetto gestore della discarica è obbligato, in base a quanto previsto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, alla chiusura e al ripristino ambientale al termine della gestione operativa della discarica; le somme necessarie per far fronte a tale intervento di ripristino vengono di norma accantonate nel corso della gestione operativa. A seguito delle criticità finanziarie manifestate dall'Amministrazione Giudiziaria della E. Giovi S.r.l. per la messa in sicurezza e chiusura della discarica di Malagrotta, considerata l'urgenza di procedere e al fine anche di scongiurare l'apertura di una procedura di infrazione in pendenza dell'EU Pilot n.9068/16/ENVI, la Regione Lazio, nel novembre 2021, in riscontro alla nota del Ministero per la Transizione Ecologica, concernente la riprogrammazione di risorse residue del Piano Operativo Ambiente (Fondo Sviluppo e Coesione), ha presentato una proposta di Scheda Intervento a valere sui fondi FSC per la messa in sicurezza e *capping* del sito discarica di Malagrotta, per una richiesta di finanziamento pari a € 249.976.321,28. Tali fondi si sono poi resi indisponibili. Pertanto, stante l'urgenza di provvedere, il Ministero della Transizione Ecologica (oggi MASE), la Regione Lazio e la Presidenza del Consiglio dei Ministri agirono al fine di reperire le risorse necessarie agli interventi sopra detti con la seguente duplice finalità:

- onde scongiurare l'ulteriore danno ambientale conseguente alla mancata copertura finale, all'infiltrazione di acque meteoriche con aumento del gradiente idraulico all'interno della discarica e migrazione della contaminazione all'esterno, attraverso il polder che avrebbe dovuto invece garantire l'impermeabilità;
- evitando altresì la trasformazione del pre-contenzioso EU pilot in una procedura di infrazione certa, in considerazione dell'inerzia della società E.Giovi S.r.l. al rispetto del cronoprogramma di chiusura con *capping* della discarica di Malagrotta.

Allo stesso tempo la medesima Regione Lazio, in accordo con il comune di Roma Capitale, avanzò al Ministro Cingolani specifica richiesta di individuare, quale Soggetto Attuatore come previsto dall'art. 43 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, il Commissario unico per la bonifica delle discariche abusive Generale di Brigata (Carabiniere Forestale) Giuseppe Vadalà.

Con Delibera successiva del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2022, su proposta del Presidente Draghi, è stato nominato Commissario Unico per la bonifica, il Gen. Giuseppe Vadalà per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica

di Malagrotta in ragione della procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 9068/16 ENVI per violazione degli obblighi imposti dall'art. 14 lettere b) e e) della Direttiva 1999/31/CE.

Nel marzo 2022, la Regione Lazio, ha avviato il giudizio per una azione di intervento in rivalsa nei confronti del soggetto proprietario del sito e della Società E. Giovi S.r.l., inadempiente alla realizzazione degli interventi. Nel gennaio 2023 La Regione Lazio si è costituita parte civile nel procedimento penale n. 40501/20 R.G. N.R. e n. 24192/22 R.G.GIP, pendente dinanzi al Tribunale di Roma.

In data 15 luglio 2022, innanzi al Prefetto di Roma, è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il Commissario unico e l'Amministrazione giudiziaria di E. Giovi S.r.l., che ha meglio definito le competenze e responsabilità spettanti alle parti. Il citato protocollo ha tra l'altro definito il percorso autorizzativo relativo alle opere da realizzare con particolare riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale che, sulla base del protocollo, viene intestata al Commissario all'atto della consegna delle aree, a seguito dell'individuazione degli operatori economici responsabili degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento della discarica.

Il Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" ha disposto che "al fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario nominato di euro 250.000.000".

Con nota del 25 gennaio 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione, ha aggiornato la Commissione Europea sul EU Pilot in corso, trasmettendo la relazione delle attività a firma del Commissario Unico, Gen. Giuseppe Vadalà.

In data 28 e 31 luglio 2023 sono stati pubblicati i bandi di gara relativi agli appalti integrati complessi previsti per il superamento della procedura EU-pilot nr. 9068 /16 ENVI-chiusura e fase post-operativa della discarica di Malagrotta (direttiva 1999/31/CE):

- bando di gara "Appalto integrato su progetto di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) per la progettazione esecutiva ed i lavori di realizzazione della nuova cinturazione (Polder) della discarica di Malagrotta, nel Comune di Roma, al fine di permettere la costituzione di un nuovo sistema di confinamento/isolamento laterale della discarica medesima" - Importo complessivo dell'appalto integrato: €. 89.341.421,46 (di cui €. 87.856.360,22 per lavori a corpo ed €. 1.485.061,24 per progettazione esecutiva).
- bando di gara "Appalto integrato su progetto di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) per la progettazione esecutiva ed i lavori di copertura della discarica, realizzazione dell'impianto di emungimento e trattamento percolato, e della captazione del biogas, presso la discarica di Malagrotta" - Importo complessivo dell'appalto integrato: € 123.450.799,34 (di cui €. 122.090.553,43 per lavori a corpo ed € 1.360.245,91 per progettazione esecutiva) – oltre IVA e cassa previdenziale come per legge.

Sono ad oggi state avviate le procedure di aggiudicazione dei due bandi. Successivamente dovranno essere acquisite le Autorizzazioni Integrate Ambientali, afferenti la realizzazione delle opere sulla base dei progetti di fattibilità tecnico economica, per l'ottenimento delle quali il Commissario ha definito l'iter e che si rendono necessarie per la realizzazione delle opere e per l'avvio delle procedure di appalto attraverso la doverosa interlocuzione con la Regione Lazio.

È stato inoltre attivato un tavolo tecnico presso la Regione Lazio - Direzione Regionale Ambiente, competente per l'AIA, al fine di seguire al meglio l'attività istruttoria preliminare sui progetti, con l'obiettivo di un più rapido rilascio del provvedimento finale.

A seguito della nomina del Sindaco di Roma Capitale, quale Commissario Straordinario per il Giubileo e dei poteri a lui conferiti dall'art. 13 del D.L. 50/2022, anche l'AIA sui progetti di cui sopra sarà incombenza provvedimentale rimessa alla specifica responsabilità del Commissario Straordinario per il Giubileo Sindaco di Roma Capitale, e non dalla Regione Lazio²²³.

Con decreto-legge 50 del 17 maggio 2022 recante «*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché' in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*», in particolare con, l'art. 13 rubricato «Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025» si attribuiva infatti al Sindaco

²²³ Doc 37/2 del 25 gennaio 2024 ed Allegati alla relazione che ha seguito l'audizione del Sindaco di Roma Capitale avvenuta in data 19 gennaio 2024:

a) Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale

b) Ordinanze del Commissario Straordinario:

- n.01 del 16.06.2022: <https://commissari.gov.it/media/2370/ordinanza-l-22.pdf>
- n.04 del 12.08.2022: <https://commissari.gov.it/media/2369/ordinanza-n4-finale-con-allegati-ore-1530-12agosto-signed.pdf>
- n.06 del 31.10.2022: https://commissari.gov.it/media/2350/rm20220000169-2022-1031-ordinanza-cs-trasferenza-rcencia-def-pggdocx_11-signed-firmato.pdf
- n.01 del 02.01.2023: <https://commissari.gov.it/media/2371/ordinanza-n-1-2023.pdf>
- n. 02 del 19.01.2023: <https://commissari.gov.it/media/2372/ordinanza-n-2-2023.pdf>
- n. 05 del 17.03.2023: <https://commissari.gov.it/media/2354/rm20230000487-ordinanza-5-cs-disc-malagrotta-8323-signed-firmato.pdf>
- n. 07 del 01.12.2022: <https://commissari.gov.it/media/2374/ordinanza-n-7-rm227-ordinanza-vas-signed-firmato.pdf>
- n.14 del 01.06.2023: <https://commissari.gov.it/media/2339/ra20230033963-ordinanza-cs-14-del-01-giugno-2023-aumento-rl3-pm-signed-firmato.pdf>
- n.18 del 29.09.2023: <https://commissari.gov.it/media/ggwim2mm/rm20230002723-ordcs-paur-casal-selce-signed-firmato.pdf>
- n.19 del 29.09.2023: <https://commissari.gov.it/media/k2robxlf/rm20230002724-ord-cspaur-rocca-cencia-signed-firmato.pdf>
- n.20 del 29.09.2022: <https://commissari.gov.it/media/lvxlrhmm/rm20230002725-ordcs-paur-ponte-malnome-signed-firmato.pdf>
- n.27 del 16.11.2023: <https://commissari.gov.it/media/mtonolui/rm20230003520-ordinanza-awio-procedura-di-gara-tmy-signed-firmato.pdf>
- n.31 del 07.12.2023: <https://commissari.gov.it/media/cwhibeaf/rm20230003861-ordinanza-paur-stz-cesano-signed-1-firmato.pdf>
- n.34 del 27.12.2023: <https://commissari.gov.it/media/nmsnmkme/rm20230004109-ord-cs-trasferenza-ripistino-quantitativi-rocca-cencia-signed-firmato.pdf>
- n.01 del 02.01.2024: <https://commissari.gov.it/media/w4oo0bkr/rm20240000004-proroga-ordinanza-cs-pte-malnome-signed-firmato.pdf>

c) Ordinanze del Sindaco di Roma:

- n. 98 del 16.06.2022: <https://www.comime.roma.i<yservizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun-deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NjYwNg==> (download automatico)
- n. 99 del 17.06.2022: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fuii-deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NjYwNw==> (download automatico)
- n. 100 del 19.06.2022: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NjYwOA==> (download automatico)
- n.103 del 22.06.2022: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=NiYxMQ==> (download automatico)
- n.104 del 23.06.2022: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun=deliberazioniAtlj&parl=U08=&par2=NiYxMg==> (download automatico)
- n.141 del 24.12.2023: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun=deliberazioniAtti&parl=U08=&par2=Nig2QQ==> (download automatico)
- n.142 del 26.12.2023: <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc7fun-deliberazioniAtti&parl-LJ08=&par2=Njg3MA==> (download automatico) Com.

Gualtieri, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, l'esercizio delle competenze assegnate alle regioni, anche per quanto riguarda:

- la predisposizione e l'adozione del piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale;
- la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;
- l'elaborazione e approvazione del piano per la bonifica delle aree inquinate; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicurando la realizzazione di tali impianti e autorizzando le modifiche degli impianti esistenti; l'autorizzazione dell'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'art. 7, comma 4-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Agendo anche alla luce della direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, modificata dalla direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/850/UE del «Pacchetto per l'economia circolare» che impone agli Stati membri l'obiettivo di diminuire progressivamente il collocamento in discarica dei rifiuti che possono essere avviati al riciclaggio o al recupero, si valutava congruo quanto già specificatamente previsto nel Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC) approvato dal Commissario straordinario con ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022. Infatti, addiveniva ad affidare, ad AMA S.p.a. il «servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana della città di Roma, per la durata di quindici anni, e nei limiti autorizzativi degli strumenti di programmazione economico-finanziaria di Roma Capitale», sulla base del Piano economico finanziario pluriennale alla stessa allegato.

Va premesso che la Giunta capitolina, con deliberazione n. 106 del 31 maggio 2019, aveva approvato il Contratto di servizio tra Roma Capitale e AMA S.p.a. per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana, di durata triennale a far data dalla sua sottoscrizione avvenuta il 6 giugno 2019, poi prorogato con successivi e distinti provvedimenti, da ultimo giusta determinazione dirigenziale n. NA/407 del 29 dicembre 2023 del direttore del Dipartimento ciclo dei rifiuti, prevenzione e risanamento dagli inquinamenti di Roma Capitale.

Tuttavia, a seguito degli incendi dei TMB e conseguente inservibilità degli impianti storici si è reso necessario rivedere il sistema di trasbordo/trasferenza/stoccaggio dei rifiuti, per il cui approfondimento si rimanda al capitolo dedicato ai TMB.

Ripartizione delle responsabilità amministrative - tra Regione Lazio (ATO) e Roma Capitale - volte a contenere il rischio di infrazione comunitaria sulla gestione del sito Malagrotta²²⁴ emerge dalla nota inviata a questa Commissione in data 30 aprile 2024. Con specifico riferimento alla richiesta di informazioni avanzata con nota prot. n. 266 del 2 aprile 2024, il Dipartimento Affari esteri della Presidenza del Consiglio dei Ministri esponeva una sintesi che si riporta di seguito:

- a) quadro generale sul contenzioso comunitario relativo ai rifiuti della Provincia di Roma e della Regione Lazio. Allo stato attuale, a carico della Provincia di Roma, di Roma Capitale e della Regione Lazio, chiarendo che ad oggi non ci sono procedure d'infrazione pendenti relative ai rifiuti né ex art. 258 TFUE, né ex art. 260 TFUE. Risultano aperti unicamente due casi EU Pilot

²²⁴ Doc. n. 101 del 2 maggio 2024

(richieste di informazioni in via amministrativa): (2016)9068 ENVI relativo alla discarica di Malagrotta (2019)9541 ENVI relativo alla gestione dei rifiuti nel Lazio e a Roma;

b) stato delle relative interlocuzioni con la Commissione europea. Sul punto veniva addotto che l'interlocuzione con la DG ENVI della Commissione europea è tuttora in corso e grazie ad essa quest'ultima non ha sinora dato avvio alle procedure d'infrazione ex art. 258 TFUE, preferendo proseguire il dialogo nel più flessibile contesto del Pilot. I suindicati dossier, infatti, allo stato risultano ancora aperti e in corso di trattazione. La Commissione europea sta valutando la documentazione prodotta e monitorando gli sviluppi già rappresentati dalle Autorità italiane. Il dialogo con la Commissione europea rimane costante, sotto stretto coordinamento di questo Dipartimento.

Rapporti con le amministrazioni coinvolte:

c) Con le Amministrazioni coinvolte vi è stata ampia collaborazione. Di fondamentale importanza il coordinamento svolto a livello centrale, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha consentito di veicolare alla Commissione europea una posizione nazionale sostanzialmente condivisa. Alla luce del procedimento penale pendente che interessa il sito della discarica di Malagrotta, è stata mantenuta una costante interlocuzione anche con l'Autorità giudiziaria competente e con l'Amministrazione giudiziaria incaricata della gestione della società E. Giovi S.r.l..

d) costi sostenuti per le infrazioni comunitarie ed eventuale complessiva riduzione dell'incidenza del contenzioso. Si rappresentava puntualmente che vertendosi ancora in una fase istruttoria preliminare alla eventuale apertura di una procedura d'infrazione, non vi sono costi imputabili al pagamento di sanzioni pecuniarie, che possono derivare solo da una condanna dello Stato da parte della Corte di giustizia con una sentenza ex art. 260 TFUE;

e) costi sostenuti e da sostenere per la risoluzione delle procedure d'infrazione comunitarie. Diversamente i costi sostenuti e da sostenere per "evitare" l'apertura di una procedura d'infrazione sono attualmente quelli relativi alla messa in sicurezza della discarica di Malagrotta, la cui attività è stata affidata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2022, al Commissario Unico per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale Gen. B. Giuseppe Vadalà. Con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, art. 52, commi 2 e 3 è stato disposto il finanziamento dei lavori di messa in sicurezza della discarica tramite la riduzione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, periodo di programmazione 2021-2027, con apertura di contabilità speciale per il relativo accredito fondi.

Sono quindi in corso le procedure amministrative necessarie ad assicurare il recupero delle risorse pubbliche impegnate, grazie alla fattiva attività dell'azione del Dipartimento Affari esteri della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

12. Questioni giudiziarie

12.1. Indagini dell'Autorità Giudiziaria

La Procura della Repubblica di Roma in esito a specifica richiesta della presente Commissione di inchiesta ha prodotto atti coperti da segreto che pertanto non possono essere utilizzati al fine della presente analisi né oltremodo utilizzata per la documentazione di sintesi dei fenomeni oggetto della presente inchiesta. Solo a far data dal settembre 2024 sono invece stati esibiti dal predetto Ufficio requirente atti relativi al procedimento penale incardinato per l'accertamento delle cause dell'incendio del TM2 di Malagrotta, che ad oggi fotografano la vicenda penale fino alla fase del cd. avviso ex art. 415 bis cpp.

Dovendo tuttavia elaborare una visione di quadro dei temi coinvolti nella presente inchiesta, si ritiene doveroso richiamare, quasi letteralmente, quanto emerso nelle pregresse attività conoscitive che hanno ripercorso le indagini penali, in particolare circoscrivendo le informazioni in tema di rifiuti e connesse problematiche dell'area di discarica di Malagrotta ritenute più rilevanti quindi gli esiti giudiziari maggiormente significativi riguardanti il territorio di Roma Capitale.

I dati emersi dalle indagini penali tratte dalle precedenti relazioni di cui sopra attestavano chiaramente che almeno fino al 2017 gli illeciti ambientali e in particolare quelli connessi al ciclo dei rifiuti nel territorio capitolino non vi avevano consentito di accertare insediamenti di grandi strutture produttive ad alto impatto inquinante e, pertanto, gli illeciti di natura ambientale risultavano in gran parte collegati alla gestione dei rifiuti. Tuttavia si mostrava peculiare attenzione per la crescita dei fenomeni criminali connessi a questo ambito, compresi quelli più gravi di vero e proprio traffico illecito di rifiuti che incidevano *“in un contesto già segnato da una situazione di illegalità diffusa connotata dalla reiterazione di condotte penalmente rilevanti: discariche non autorizzate, discariche da abbandono di rifiuti, gravi situazioni di degrado ambientale in aree ove sono presenti immobili abbandonati/pericolanti e correlate, sistematiche attività di trasporto illecito di rifiuti.”* Fenomeni, che, come già osservava il prefetto di Roma dell'epoca in un passaggio, omissis della sua audizione del luglio 2015, si inseriscono nel tema del degrado urbano, peggiorando la qualità della vita dei cittadini, che dovrebbe essere oggetto di cura prioritaria da parte dell'amministrazione pubblica locale, ad essa invece palesatasi impari, come fa rilevare la stessa Procura della Repubblica di Roma, quando afferma: *“né può essere ignorata l'incidenza che su tale situazione hanno avuto le scelte fatte negli ultimi anni dalla pubblica amministrazione, sia in relazione alla scarsità di risorse destinate al settore, sia con riguardo alla mancanza di un quadro di riferimento strategico e stabile da parte delle amministrazioni locali”*.

Sul fronte delle illegalità diffuse, le difficoltà della pubblica amministrazione locale *“incidono direttamente anche nell'ambito di procedimenti penali. Si pensi al caso delle discariche abusive ovvero di siti ove si accumulano rifiuti abbandonati, che, ovviamente, una volta individuati, dovrebbero essere oggetto di interventi volti al contenimento/risanamento dei medesimi: quando le discariche ovvero i rifiuti abbandonati insistono su terreno pubblico (o su terreno di un privato che non è interessato ad investire il proprio capitale per bonificare quell'area di sua proprietà ovvero non disponga dei mezzi economici necessari), gli interventi di bonifica/ripulitura sono soggetti alle difficoltà burocratiche ed alla scarsità di risorse e spesso, pur in presenza di sequestri, la situazione resta inalterata anche per decenni.”*

Le risultanze delle precedenti inchieste pur riguardate ai fini degli obiettivi della presente indagine parlamentare (id est: riguardare le problematiche dei costi e delle disfunzionalità del ciclo di rifiuti di Roma Capitale anche sotto il profilo diacronico delle sue cause, lecite o illecite) avevano evidenziato tuttavia una importante attività investigativa, pur aspecifica quanto al tema rifiuti, ma ad esso immanentemente connesso, denominata Mondo di mezzo. Sul punto va precisato che il primario impianto accusatori è risultato significativamente ridimensionato nelle ulteriori fasi processuali, di primo grado e successivi. Il dato si assume dalla pronuncia della Corte cassazione, sentenza sezione sesta penale n.1525 deciso il 22 ottobre 2019 e depositata il 12 giugno 2020²²⁵.

Il procedimento penale n. 30546/10 RGNR della Procura della Repubblica di Roma, nell'ambito del quale vennero emesse misure cautelari personali disposte dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma con ordinanza del 28 novembre 2014, destò infatti un grave allarme sociale sia per le tematiche trattate sia per le modalità delle azioni delle condotte criminose. Il delitto principale per il quale si procedeva in quella fase era l'associazione per delinquere di stampo mafioso (articolo 416-bis del Codice penale), che solo in seguito è stata ritenuta priva della cd. aggravante mafiosa per l'intervenuta esclusione dell'aggravante di cui all'articolo 7 della legge 12 luglio 1991, n. 203. Si rinvia alle argomentazioni dedotte nella sentenza di primo grado. Una seconda ordinanza applicativa di misure cautelari personali, veniva invece fondata sulla medesima ipotesi associativa ma con la contestazione di ulteriori reati-fine, e veniva emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma il 29 maggio 2015.

L'azione penale era stata esercitata dalla Procura della Repubblica di Roma con richiesta di giudizio immediato a carico di trentaquattro imputati, tutti all'epoca detenuti. Il giudice per le indagini preliminari emetteva il decreto di giudizio immediato il 29 maggio 2015. Tuttavia, nella prospettiva della Commissione, di ricostruzione di fenomeni generali, il contenuto degli atti di indagine di cui di seguito si darà conto è di per sé significativo nel rivelare come il ciclo dei rifiuti costituisca – in un quadro di debolezza programmatica e gestionale – un campo di possibile interesse per attività illecite strutturate appunto di rango inizialmente valutato mafioso.

Ciò era stato già evidenziato, quale elemento di interesse per la Commissione d'inchiesta della precedente legislatura ante 2014/2015, posto che in quegli anni già gli inquirenti avevano descritto la forza d'intimidazione che caratterizzava l'associazione come derivante in primo luogo dalla caratura criminale di Massimo Carminati, la cui pericolosità era riconducibile alla sua passata vicinanza alla "banda della Magliana", nonché alla sua passata militanza nei N.A.R..

Nella sentenza definitiva si escludeva tuttavia la mafiosità all'associazione volta al conseguimento illecito di appalti pubblici mediante intese corruttive, dal momento che, ai fini del reato di cui all'articolo 416 bis del codice penale, è necessario l'impiego del metodo mafioso e, dunque, il reato non si configurava in concreto atteso che il risultato illecito risultava conseguito con il "ricorso sistematico alla corruzione, anche se inserita nel contesto di cordate politico-affaristiche ed anche ove queste si rivelino particolarmente pericolose perché capaci di infiltrazioni stabili nella sfera politico-economica".

Escludendo, nel caso di specie, che fosse stata adozione del metodo mafioso inteso come esercizio della forza di intimidazione di cui all'articolo 416-bis del Codice penale, che non sarebbe

²²⁵ <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/06/Sentenza-18125-20.pdf>

suscettibile di interpretazioni estensive tali “da trasformarsi – con violazione del principio di legalità – in vere e proprie innovazioni legislative, che rimangono riservate al legislatore”, in sede di impugnazione dei provvedimenti in materia cautelare personale la Corte di cassazione aveva confermato la ricorrenza dell’articolo 416- cp (Cass., Sez. VI penale, n. 24535 del 10 aprile – 9 giugno 2015) rimarcando tra l’altro, per quanto qui interessa, “*le diverse forme e modalità di infiltrazione dell’organizzazione nei gangli vitali dell’amministrazione municipale, specie attraverso le attività volte ad individuare e a collocare in posizioni apicali persone in grado di soddisfare, nell’esercizio delle pubbliche funzioni da essi rivestite, gli interessi riconducibili al sodalizio*” quindi l’esistenza di un’associazione per delinquere che ben poteva inserirsi nel ciclo dei rifiuti.

In sintesi, l’associazione criminale, in base a quanto emerge dalle indagini, come recepita nell’ordinanza cautelare, era caratterizzata da una “*struttura organizzativa a reticolo o a raggiera*”.

I diversi settori di operatività dell’associazione sono collocati, come lo stesso indagato Carminati dice, con efficace metafora, ora nel Mondo di Sopra, ora nel Mondo di Sotto, ora nel Mondo di Mezzo. Detto altrimenti, il Mondo di Mezzo è il contesto in cui, per effetto della forza intimidatrice, ma anche “di garanzia” degli associati, si realizzano affari e si compongono equilibri illeciti tra il Mondo di Sopra, fatto di colletti bianchi, e soggetti delle istituzioni, e il Mondo di Sotto, fatto di criminali comuni.

Gli addebiti provvisori – formulati nell’ordinanza cautelare - direttamente riguardanti materie di interesse della Commissione avevano ad oggetto: l’assegnazione della raccolta differenziata per il comune di Roma di cui alla gara di AMA S.p.A. 18/11, aggiudicata il 5 dicembre 2012; l’assegnazione dei lavori relativi alla raccolta delle foglie per il comune di Roma di cui al bando n. 11156382, aggiudicata l’11 dicembre 2012; la gara di appalto n. 30/2013 indetta da AMA S.p.A. sulla raccolta differenziata del multimateriale; la gara per l’affidamento dell’appalto del servizio di igiene urbana, servizi vari accessori, e fornitura di attrezzature e materiali d’uso per la raccolta differenziata CIG 560688865 indetta dal comune di S. Oreste; una turbativa di gara relativa all’emergenza rifiuti, sempre di pertinenza di AMA; la realizzazione di un “*impianto per il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti organici raccolti in modo differenziato con produzione di compost di qualità ed energia elettrica*”, da creare nel comune di Morlupo (Roma) su un lotto di terreno di proprietà comunale, sito in località Assura; attività di riciclaggio di plastiche e di vetri e smaltimento rifiuti, ovvero lavori relativi alla costruzione di strade nel comune di Montelibretti, frazione Borgo Santa Maria, funzionali a centri di raccolta di rifiuti..

Una seconda ordinanza applicativa di misure cautelari personali, fondata sulla medesima ipotesi associativa ma con la contestazione di ulteriori reati-fine, era stata emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma il 29 maggio 2015. Di rilievo per l’oggetto di indagine della Commissione l’addebito provvisorio come di seguito formulato: “*Carminati, Buzzi, Coratti, Figurelli, Di Ninno, Cerrito, Garrone, Bolla 182: 2) del reato di cui agli articoli 81 capoverso, 110, 318 e 319 del codice penale, 7 decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, perché Coratti nella sua qualità di presidente dell’assemblea del Consiglio comunale di Roma – in concorso con Franco Figurelli, appartenente alla sua segreteria – dunque pubblico ufficiale, per porre la sua funzione di consigliere comunale e di presidente dell’assemblea comunale al servizio dei soggetti economici riconducibili al gruppo di Buzzi nonché nel porre in essere specifici atti contrari ai doveri del suo ufficio, consistenti anche nel: facilitare sul piano*

politico-istituzionale l'aggiudicazione di gare indette da AMA a soggetti economici del gruppo di Buzzi, tra le altre la gara n. 30/2013 riguardante la raccolta del multimateriale; concorrere alla formazione del consenso politico e istituzionale necessario alla conferma nella qualità di DG di AMA S.p.A., controllata da Roma Capitale, Fison, a fronte di una iniziativa dei vertici dell'amministrazione intesa alla sua sostituzione [...]".

Nel corso dell'audizione del 30 maggio 2017, il Procuratore aggiunto della Repubblica di Roma, Michele Prestipino Giarritta affermava *"il primo procedimento che intendo segnalare è collegato, da un punto di vista di contesto investigativo, all'indagine «Mondo di mezzo»*. Riferiva di sequestro preventivo di beni e di somme di denaro anche per equivalente, cospicue (parliamo di oltre 1.600.000 euro), che aveva riguardato un traffico illecito di rifiuti speciali, tra le province di Roma e di Latina in particolare, e ha visto il coinvolgimento di un paio di cooperative collegate – per questo dicevo del collegamento con il contesto investigativo di «Mondo di mezzo» – al mondo cooperativo, alle cooperative di Salvatore Buzzi. Quest'attività illecita concretizzava in un'attività di tipo organizzato, di tipo seriale, di raccolta di rifiuti costituiti da indumenti, prodotti tessili, accessori di abbigliamento, ovviamente post-consumo– utilizzati costituivano oggetto di commercializzazione senza che fossero effettuate tutte quelle attività prescritte dalla legge di carattere preventivo e che riguardano diverse fasi di trattamento e recupero, tra cui l'igienizzazione degli ambienti e così via.

Significativa la ricostruzione dei rapporti, collocati, come si è visto, nel contesto associativo - a prescindere dalla sua ulteriore qualificazione ai sensi dell'articolo 416-bis del codice penale – in una *"struttura organizzativa a reticolo o a raggiera"*, con un riflesso sulla gestione del ciclo dei rifiuti attraverso l'azienda partecipata in forma totalitaria dal comune di Roma, che il direttore generale di AMA chiamato all'epoca dell'emersione dell'indagine, Alessandro Filippi, nell'audizione del 26 ottobre 2016, ha così sintetizzato: *"entro in AMA nel dicembre 2014, all'indomani degli effetti restrittivi delle misure di «Mafia capitale», che avevano colpito l'azienda, quindi, la mia attività inizia dal dicembre 2014 e si conclude a fine febbraio 2016"*. Dalle sue affermazioni si deduceva che le azioni poste in essere, erano volte verso l'obiettivo di emancipare AMA da un sistema di condizionamenti e di soggezioni alle quali l'azienda era soggetta.

Lo stesso audito aveva parlato di alcune anomalie gestionali da lui rilevate le quali, anche se apparentemente minori o comunque non espressive di eclatante intervento criminale, sono frutto di quel *"reticolo di condizionamenti"* (è possibile operare questa sintesi) dai quali AMA è stata gravata in una prolungata fase. *"Casualmente, in AMA il costo della differenziata era sempre a perdere, anche sulla valorizzazione dei flussi secchi. La carta, ad esempio, che tradizionalmente rappresenta un rifiuto facilmente gestibile, rappresentava per AMA una marginalità negativa. Per effetto della nuova gara [...] anche qui c'era un tema di affidamenti diretti successivi – si determina un'inversione di questo paradigma e si passa da una marginalità negativa, di circa 1,5 milioni, a una positiva di 2 milioni [...]"*.

Di interesse al fine della individuazione delle condotte ascrivibili alla proprietà storica del sito di Malagrotta, va segnalato il procedimento di cui all' RGNR 2017/010455 R.G. incardinato presso la Procura della Repubblica di Roma. Nel corso delle indagini veniva richiesto ed in seguito disposto

il sequestro preventivo degli asset della società E. Giovi S.r.l., riconducibile al gruppo Cerroni ed in seguito anche ad accertamenti tecnico scientifici, svolti anche nelle forme di cui all'art. 360 cpp, (incidente probatorio) veniva emesso il decreto che dispone il giudizio (Doc. n. 122/2 archivio).

In sintesi nell'ambito di tale procedimento venivano emanate le seguenti misure cautelari reali e segnatamente: decreto di sequestro preventivo del 10 luglio 2018, poi, successivamente integrato (di seguito, sequestro), emesso nell'ambito del procedimento penale n. 10455/17 RG.N.R. e n. 13930/18 R.G.GIP, con cui il Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Roma ha disposto: il sequestro impeditivo ex art.321, 1° co., c.p.p., sia dell'azienda della E. Giovi S.r.l. sia delle partecipazioni sociali della stessa, il sequestro, quale strumento del reato, ex art. 321, 2° co., c.p.p. della Società, in quanto ente stabilmente utilizzato per commettere il reato di traffico illecito di rifiuti, il sequestro del profitto del reato, ai sensi dell'art. 452 quaterdecies, 4° co., c.p.2, costituito dalla somma quantificata in euro 190.652.264,09, nei confronti di: (i) Manlio Cerroni, ritenuto amministratore c.d; di fatto di E. Giovi S.r.l. e di Colari; (ii) Francesco Rando, legale rappresentante della E. Giovi S.r.l. fino al 2014; (iii) Carmelina Scaglione, legale rappresentante della E. Giovi S.r.l. dal 2014; (iv) Paolo Stella, direttore tecnico della E. Giovi S.r.l.; (v) Fabio Stella, responsabile tecnico della Discarica; e (vi) Fabrizio Ludovico, preposto tecnico della Discarica, il sequestro per equivalente del profitto del reato contestato, detenuto anche indirettamente o per interposta persona ai sensi dell'art 452 quaterdecies, 4° co., c.p., il sequestro del profitto del reato ai sensi dell'art. 19, 1° co.; d.Lgs. n. 231/2001 nei confronti di E. Giovi S.r.l. e Colari, della somma pari ad euro 190.652.264,09, il sequestro per equivalente del profitto del reato, ai sensi dell'art. 19, 1° co.; d.Lgs; n. 231/2001, in via residuale, il sequestro del profitto del reato ai sensi dell'art. 6, 5° co., d.lgs. n. 231/2001, nei confronti di E. Giovi S.r.l., della somma pari ad euro 190.652.264,09 (comprensiva di successivi investimenti o trasformazione e vantaggio) e - la nomina, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 104 bis disp. Att c.p.p. e 35 ss., d.lgs. n. 159/2011, **del dott. Luigi Palumbo quale amministratore giudiziario della Società**. Immessosi nel possesso degli asset aziendali il nominato Amministratore giudiziario effettuava la puntuale stima dei beni, il loro inventario e rilevava le prime criticità civilistico- amministrative degli stessi. Quindi rappresentava al GIP le carenze della documentazione contabile obbligatoria che risultava solo parzialmente tenuta. Tale mancanza, si segnalava, aveva comportato oltre che una serie di problematiche amministrative non di poco conto (difficoltà nella stipula di fideiussioni, impossibilità di richiedere l'aggiornamento tariffario dell'attività di trattamento dei rifiuti alla Regione Lazio) l'impossibilità di attribuire alle immobilizzazioni materiali (immobili, impianti, macchinari, attrezzature, automezzi, mezzi d'opera ecc) il valore corrente da confrontare con il netto contabile risultante dalle scritture che risultano, dunque, aggiornate unicamente per tener conto degli accadimenti di gestione correnti e per il rispettivo della normativa IVA.

Nondimeno la mancanza di elementi contabili certi di fine esercizio si procedeva all' l'invio della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2017 (Modello UNICO S.C. 2018 - peraltro riferita ad un periodo ante sequestro) in bianco per poi presentare apposita dichiarazione integrativa appena in possesso degli elementi certi.

In tale contesto ricognitivo La E. Giovi S.r.l. disponeva di 3 unità di business attive:

- (i) Gestione degli Impianti di Trattamento Biologico e Meccanico (TMB) denominati

"Malagrotta 1 " e "Malagrotta 2";

- (ii) (ii) Gestione degli Impianti generatori di Energia Elettrica;

In tali 2 impianti di TMB, entrambi destinati, in larghissima prevalenza, alla gestione dei rifiuti non differenziati prodotti dall'area metropolitana di Roma in virtù di un contratto stipulato con AMA S.p.a. si producevano significativi flussi finanziari netti in ingresso. A mezzo di essi, si contribuivano a risolvere problemi di gestione dei rifiuti nell'area di Roma, diventati, peraltro, particolarmente pressanti anche all'indomani della chiusura del TMB sulla Salaria (proprietà della AMA).

Sulla base delle prime analisi compiute dal consulente nominato all'atto del conferimento dell'incarico, e poi confermate attraverso l'osservazione di quanto avvenuto nei mesi successivi, è stato possibile quantificare in circa 30 milioni di euro i flussi che la prosecuzione della gestione di tali TMB è in grado di garantire nel quadriennio 2019-2022.

Il compendio accusatorio ascrivito a carico di CERRONI Manlio, SCAGLIONE Carmelina, STELLA Paolo, RANDO Francesco, E. Giovi S.r.l., STELLA Fabio, LUDOVICO Fabrizio e il responsabile amministrativo E. Giovi S.r.l. per il delitto di cui all'art 452 quaterdecies cp. e 252 lett c) e d) DLvo 152/2006, commessi dal 2009 e fino al 2018, epoca del sequestro degli impianti e degli asset della E. Giovi, vedeva fissata la prima udienza al 22.10.2022 dinanzi al Tribunale di Roma in composizione monocratica per i reati di cui alla rubrica. Ad oggi il processo è ancora in corso (è stimata la pronuncia della sentenza di primo grado al novembre 2024).

Risultava ancora contestato il reato in capo all'ente-persona giuridica per le previsioni di cui all'*art 25 undecies* DLvo 231/01.

Con specifico riferimento alla gestione interinale di quanto dedotto nella predetta misura cautelare reale va detto che centrale è apparso ad oggi il ruolo del professionista nominato Amministratore giudiziario che ancora ad oggi continua a porre in essere tutte le misure utili ad impedire il depauperamento dei predetti asset aziendali nonché ad attuare le politiche ambientali tese a portare avanti ed implementare ove possibile i contratti aventi ad oggetto il trattamento e le trasferenze dei rifiuti recapitati nel sito di Malagrotta e negli anni trattati negli impianti in esso operanti. Il sequestro impeditivo oltre alla società aveva ad oggetto anche le quote della medesima società E. Giovi con sede in Via Portuense 881. In conclusione, si indicavano le tariffe per gli impianti TMB1 e 2 per gli anni 2022-2024 (a preventivo) come autorizzate dalla Regione Lazio.

Da quanto esposto si comprende che: a far data dal sequestro disposto dal Sig. GIP di Roma eseguito nell'anno 2018, misura che ebbe ad oggetto gli asset della società E. Giovi e delle quote sociali, ancora nel 2024 la gestione del sito è attuata per tramite di plurimi provvedimenti di amministrazione giudiziaria. Attraverso tale azione è pertanto continuata, sebbene in via sostitutiva rispetto alla proprietà, la complessa dinamica dell'ingresso, del trattamento dei rifiuti raccolti da Roma Capitale nel sito di Malagrotta. L'amministrazione quindi è sostanzialmente rimessa alle scelte di un esperto il cd. amministratore unico di nomina giudiziaria, ovvero da un non imprenditore che supplisce, in pendenza di un giudizio di pericolosità gravante sugli strumenti contestati quali mezzi di consumazione dei reati di cui si è detto, alle evidenti necessità di far fronte in continuità al servizio pubblico ambientale di Roma. Ciò palesa, specie con riferimento alla tempistica di cui sopra, un fenomeno *extra-ordinem* (che consegue a vicende illecite ascritte ai soggetti connessi alla

proprietà dei detti impianti insediati in Malagrotta) e che all'evidenza non può che riverberare sia in ordine ai costi complessivi (specie di procedura giudiziaria) sia quanto alla stessa politica progettuale di lungo periodo.

Sarà al riguardo auspicabile che una rapida conclusione della vicenda giudiziaria possa costituire la premessa per un avvio funzionale e fisiologico della gestione ambientale, salvo ritenere che la misura impeditiva del sequestro preventivo possa dirsi prodromica all'adozione di una diversa misura di prevenzione che, come è noto, è regolata da una disciplina differente di cui al D.lvo 159/2011 e successive modificazioni.

In sintesi, l'effettivo bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione da un lato, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, dall'altro lato è operata dal disciplinare annesso all'amministrazione giudiziaria alla quale il dr. Palumbo nelle more dell'espletamento del suo incarico dovrà periodicamente riferire. Il giudice potrebbe dettare ulteriori prescrizioni necessarie, tenuto anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi adottati dalle autorità competenti (art. 104-bis, comma 1-bis.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen.), oppure negare l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività quando da essa derivi un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione (art. 104-bis, comma 1-bis.1, quarto periodo, norme att. cod. proc. pen.). Proprio la possibilità per il giudice di emettere provvedimenti anche di segno negativo spiegherebbe perché la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica siano legittimati a impugnare, ove ve ne fosse l'occasionalità, il provvedimento con cui il giudice incida sulla prosecuzione dell'attività, nonostante le misure adottate nell'ambito del procedimento di riconoscimento dell'interesse pubblico sotteso al prosieguo dell'attività gestoria di cui trattasi. La regola generale secondo cui, quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario, che l'art. 104-bis, comma 1, norme att. codice di procedura penale prevede del resto sia nominato in tutti i casi di sequestro di aziende.

Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità.

Dunque: il giudice ordinariamente detta – avvalendosi per l'esecuzione del proprio provvedimento dell'amministratore giudiziario dell'azienda ovvero del commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria– disposizioni che consentano la prosecuzione dell'attività, in esito a un bilanciamento, a lui stesso affidato, tra i diversi interessi in gioco; e ciò «tenendo anche conto de[i]» (ma non essendo vincolato ai) provvedimenti amministrativi autorizzativi già esistenti che riguardano l'attività dell'azienda. Soltanto nell'ipotesi in cui il giudice stesso ritenga che dalla prosecuzione dell'attività possa derivare un «concreto pericolo» per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori, non evitabile con alcuna

prescrizione, potrà ordinare l'interruzione dell'attività, in esito a una valutazione – ancora di sua esclusiva competenza – sulla sussistenza di una situazione di concreto pericolo per i beni giuridici menzionati, derivante dalla prosecuzione dell'attività e che egli non ritiene schermabile mediante alcuna misura contenitiva .

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce della Corte Cost. risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.

Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà

di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all’ambiente.

Degno di rilievo è il procedimento 3824/14 RGNR a carico di Rando Francesco e Cerroni Manlio già definito con sentenza di primo grado emessa dalla Corte d’assise di Roma nr 12/2024, le cui motivazioni sono state depositate in data 17 ottobre 2024. Si rimanda al paragrafo 12.3, di questo capitolo, per un approfondimento delle motivazioni della pronuncia di cui sopra.

A margine delle vicende giudiziarie della società E. Giovi vanno ancora segnalati ulteriori procedimenti penali afferenti la *compliance* dell’Ama spa, sempre in stretto collegamento con le condotte gestorie di rifiuti. In particolare.

- Nell’ambito del 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 potrebbe derivare 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 preliminari delle quali si attende la conclusione.
- Nell’ambito del procedimento penale recante N. 18632/2020 R.G.N.R., 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. 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. Nel corso del 2022 la Procura ha inoltrato ulteriori richieste documentali che AMA ha soddisfatto. È da chiarire se sia ancora pendente in capo ad AMA una contestazione di illecito amministrativo ex art. 25 lettera a, D.Lgs. 231/01 in relazione all’art. 2621.
- Nell’ambito del procedimento penale n. 39195/19 R.G.N.R. e n. 3588/2020 R.G.GIP, 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 un Amministratore Giudiziario, 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 giudiziario si scelse di mantenere il pieno funzionamento del TMB, fondamentale per trattare i rifiuti indifferenziati prodotti dalla città di Roma e assicurarne la raccolta sul territorio, nell'interesse della cittadinanza e a tutela del decoro e dell'immagine della Capitale.

L'Amministrazione Giudiziale del TMB di Rocca Cencia, di concerto con AMA, ha messo a punto il progetto di revamping dell'impianto di Rocca Cencia e in data 5 marzo 2021 con nota Prot. AMA 05/03/2021 0018853.U è stata presentata presso la Regione Lazio l'istanza di riesame AIA relativa al progetto di revamping sopra citato. Il progetto prevede la realizzazione di interventi finalizzati a ottemperare alle prescrizioni contenute nel decreto di sequestro oltre alle ulteriori prescrizioni contenute nella determina di riesame AIA del 13 agosto 2020 n. G09599.

In data 12/10/2021 la Regione Lazio (con determinazione G12449) si è determinata di concludere positivamente la conferenza di servizi relativamente al procedimento presentato da AMA di "Modifica sostanziale con valenza riesame/rinnovo della Determinazione n. 82519 del 31/05/2011 e s.m.i. - Impianto di Trattamento Meccanico Biologico di Via di Rocca Cencia, 301 in Amministrazione Giudiziaria (n. 39195/19 Rgnr n. 3588/20 RG GIP - Tribunale di Roma GIP dott. Paolo Andrea Taviano) - Determinazione n.G09599 del 13/08/2020. Punti 2 e 3. Revamping impiantistico". Si evidenzia che, nell'ambito del procedimento sopra descritto, Roma Capitale ha impugnato l'atto di rigetto dell'istanza di VIA c.d. postuma di cui alla nota della Regione Lazio - Direzione Capitale Naturale Parchi e Aree Protette, prot. U.0656325 del 29. 7.202. Il ricorso è stato depositato innanzi al TAR Lazio - sez. I quater - ed iscritto con R.G. 9299/2021. Non risulta ancora fissata alcuna udienza.

Si rileva, inoltre, che la detta determinazione della Regione Lazio 812449 del 12/10/2021 è stata oggetto di ricorso proposto innanzi al Tar Lazio dal Sig. Mercanti, unitamente ad una serie di Associazione e Comitati. Il ricorso è stato assegnato alla sezione V del TAR Lazio (RG 13638/2021), all'udienza tenutasi il 14.01 .2022 l'istanza cautelate è stata abbinata al merito. In data 19 luglio 2022, i Ricorrenti hanno depositato istanza di fissazione udienza. All'esito dell'udienza pubblica di discussione del merito, celebratasi in data 11 gennaio 2023, il TAR, con sentenza del 15

febbraio 2023, n. 2693, ha rigettato il ricorso principale e i tre ricorsi per motivi aggiunti proposti dai Ricorrenti, compensando tra le parti le spese di giudizio.

Nell'ambito del procedimento penale P.P. n. 30264/2024²²⁶ avviato a seguito dell'incendio sprigionatosi ai danni del TMB2 del sito di Malagrotta la Procura della Repubblica di Roma definiva le indagini emettendo in data 24 luglio 2024 un avviso ai sensi dell'art. 415 bis cpp per il delitto pe p. dall'art. 113, 40 e 449 cp, a danni di plurimi indagati perché in cooperazione colposa tra loro nelle qualità e in ragione dei compiti loro affidati, non impedendo il propagarsi del fuoco originatosi all'interno dell'impianto TMB 1 del sito industriale di Malagrotta, di proprietà della E.Giovi S.r.l., ne cagionavano l'incendio; In particolare:

Bravi Federica in qualità di presidente del Consiglio di Amministrazione amm.re delegato della società Security Service dopo aver stipulato in data 25.1.2022 con la società E.Giovi S.r.l. (legalmente rappresentata dall'amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo), gestore del sito di industriale di Malagrotta, in particolare dell'impianto denominato TMB 1, destinato al trattamento dei rifiuti solidi urbani, un contratto annuale con il quale la società Security Service garantiva un servizio di vigilanza armata sul sito industriale di Malagrotta, contratto che veniva rinnovato in data 23.1.2023, ed in tale occasione la Security Service si impegnava a svolgere anche un servizio aggiuntivo di "sorveglianza antincendio" con l'obbligo specifico di *"controllare i locali ed intervenire in caso furto o incendio avvisando la propria centrale operativa le forze dell'ordine i vigili del fuoco [...], segnalare situazioni anomale o pericolose" oltre al normale svolgimento di "attività di vigilanza con pattugliamento esterno in orario di chiusura, ispezioni periodiche in orario di chiusura mediante accurati giri di ronda interna certificati"*, all'esito di tale integrazione contrattuale, per colpa consistita in negligenza, imprudenza ometteva di fornire al personale addetto alla vigilanza armata ed antincendio specifici ordini di servizio che prescrivessero nel dettaglio le modalità operative in relazione al servizio antincendio da effettuarsi nel corso dell'orario di lavoro

Zocchi Stefano Prosperini Mauro, Manarin Jade Owen Mauro, Minorenti Mirko Casorelli Luca e Fabrizi Franca, quale dipendenti della Security Service:

Zocchi (di turno dalle ore 6.00 alle 14.00 ma arbitrariamente allontanatosi dal luogo di lavoro alle ore 12.45.) Prosperini (di turno dalle ore 14.00 alle 21.00), entrambi in servizio come addetti presso la portineria di accesso al sito, con compiti di vigilanza attraverso un monitor collegato con le telecamere nt 906, la nt102 e nt 202 interne al TMB 1, omettevano di effettuare reiterati controlli, quindi non si avvedevano che la telecamera numero n. 906 alle ore 13.58 e la numero n. 102 alle ore 13.59, inquadravano un principio di incendio sul nastro trasportatore interno del Mulino Williams nel TMBI;

Minorenti Mirko (di turno dalle ore 14.00 alle ore 21.00) e Manarin (dalle ore dalle ore 6.00 alle 14.00), entrambi in servizio con compiti di vigilanza esterna non si avvedevano del fumo che si sprigionava dal TMB 1 a partire dalle ore 13.57 e che alle ore 14.30 avvolgeva l'intero TMBI, propagandosi all'esterno sino ad essere visibile a notevole distanza.

Casorelli e Fabrizi (di turno dalle ore 6.00 alle ore 18.00), con il compito di vigilanza esterna, i quali pur effettuando un giro di ricognizione a bordo dell'autovettura della Security Service e stazionando nei pressi dell'impianto TMB 1, non si avvedevano che alle ore 14.30 il fumo già fuoriusciva dal TMBI e avvolgeva l'immobile;

²²⁶ Doc. n. 174/2 del 2 settembre 2024.

Corradetti e Roncella il primo quale direttore tecnico della società E.Giovi S.r.l., il secondo quale direttore responsabile del TMB1 con colpa specifica consistita nella violazione depositavano all'interno del TMB1, in luogo non autorizzato, 103 balle di CSS (per una massa pari a 140 tonnellate) in deposito temporaneo nell'angolo denominato "ricevimento" dedicato alla ricezione del Rifiuto urbano residuale; materiale che alimentava l'incendio.

Conseguentemente tutti, con le condotte omissive sopra descritte, per negligenza ed imperizia, non impedivano che il fuoco che aveva inizio alle ore 13.10 all'interno del TMB1 si sviluppasse in modo incontrollato e solo quando ormai le fiamme avevano interessato l'intero immobile ed il fumo era da tempo visibile anche al di fuori del sito di Malagrotta, i predetti vigilanti (Minoretti e Posperini), solo alle ore 15.19, provvedevano ad allertare le FF.PP. ed i Vigili del Fuoco che riuscivano a domare le fiamme dopo molte ore e solo grazie un massivo intervento di uomini e mezzi antincendio

Come si apprende dal testo della contestazione provvisoria sopra testualmente riportata, l'Ufficio requirente capitolino, pur non individuando gli autori materiali della gravissima condotta incendiaria di cui supra, attribuiva responsabilità di natura colposa a coloro che pur essendo gravati da una specifica posizione di garanzia in ordine alla prevenzione degli eventi delittuosi del tipo di quello in disamina avrebbe omesso di attuare significative e specifiche misure di cautela causalmente efficaci e tese ad impedire l'inveramento dei fatti di poi realizzati.

È ad oggi in corso la fase di apprezzamento e verifica delle difese delle parti; è significativo tuttavia che le indagini si siano compiute in tempi rapidi, con elementi di cognizione ed oggettivi certamente utili ai fini delle risultanze della presente inchiesta parlamentare.

12.2. La continuità degli accertamenti tecnici tra l'amministrativo e il penale

TAR Lazio sentenza n. 6617/2011 – Consiglio di Stato e Relazione dei periti

Sulle questioni ambientali relative alla discarica di Malagrotta²²⁷ particolarmente rilevante risulta l'intervento giurisdizionale del Consiglio di Stato, nell'ambito del quale è stata disposta una verifica – affidata ad esperti del Politecnico di Torino – i cui risultati sono di interesse per la presente relazione e hanno costituito uno dei presupposti per il riscontro anche dell'autorità giudiziaria ordinaria penale.

L'iter amministrativo e processuale che ha dato il via all'intervento del collegio dei verificatori può essere fatto risalire alla formale apertura del procedimento di bonifica del sito della discarica di Malagrotta, avviato il 25 marzo 2003 a seguito della comunicazione effettuata da ARPA Lazio ai sensi dell'articolo 8 del decreto ministeriale 471 del 1999 allora vigente.

Con decreto commissariale n. 43 del 22 maggio 2007 il commissario delegato per l'emergenza ambientale del territorio della Regione Lazio approvava il piano di caratterizzazione della discarica di Malagrotta ai sensi del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471, e del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, richiedendo alla società E. Giovi S.r.l., gestore del sito, di porre in essere quanto prima tutti gli interventi di messa in sicurezza di emergenza (MISE) idonei a contrastare

²²⁷ DOC XXIIIN.32 Legislatura XVII.

efficacemente la diffusione della contaminazione nel sottosuolo ed in particolare la sua eventuale propagazione verso le aree esterne dello stesso.

Le attività di caratterizzazione venivano effettuate dalla Giovi S.r.l. nel periodo agosto settembre 2007.

Negli anni dal 2003 al 2008, ARPA Lazio conduceva un monitoraggio delle acque sotterranee dell'area della discarica di Malagrotta. I controlli nello specifico avevano riguardato i piezometri denominati Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z6, e Z7, tutti posizionati esternamente al "polder" della discarica. Le campagne di monitoraggio avevano rilevato la presenza di arsenico, ferro, manganese, nichel e solfati in concentrazioni superiori ai limiti normativi.

Il 30 giugno 2008, dopo la dismissione della struttura commissariale, il procedimento amministrativo veniva formalmente trasferito nelle competenze del comune di Roma. Nel 2009 la campagna di monitoraggio delle acque sotterranee condotta da ARPA Lazio fu estesa a tutti i piezometri realizzati nell'area della discarica di Malagrotta. In estrema sintesi i risultati complessivi dell'agenzia regionale avevano rilevato uno stato di contaminazione diffuso delle acque sotterranee, sia interne che soprattutto esterne al sito, per i metalli e per inquinanti organici, con la presenza in alcuni piezometri esterni di analisi in elevate concentrazioni rispetto ai limiti fissati dalla tabella 2 allegato V titolo V parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In sede di conferenza dei servizi del 26 ottobre 2009, il comune di Roma conveniva che le azioni poste in essere dalla E. Giovi non erano da ritenersi sufficienti e pertanto prescriveva, con le note QL62916 del 9 settembre 2009 e QL73734 del 26 ottobre 2009, specifiche attività integrative di messa in sicurezza del sito. Visto il mancato recepimento delle note da parte del gestore della discarica e in virtù della successiva nota n. 50653 del 9 luglio 2010 inviata da ARPA Lazio in cui anche quest'ultima ribadiva la necessità di misure di messa in sicurezza del sito volte a contenere la diffusione della contaminazione, nonché di successivi interventi di bonifica, il sindaco di Roma emetteva ordinanza contingibile ed urgente n. 255 del 12 novembre 2010, ex articolo 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'ordinanza prescriveva di: provvedere all'inversione del livello piezometrico della falda interna alla discarica, per garantire livelli minimi di differenza piezometrica idonei ad evitare la veicolazione di acque inquinate da questa verso le falde esterne alla barriera artificiale (*polder*) nonché di occuparsi del trattamento delle acque emunte nel rispetto della normativa vigente; realizzare prove con traccianti come prescritto dal decreto commissariale n. 43/2007; monitorare l'intera rete dei piezometri e pozzi per verificare l'efficacia delle azioni poste in essere per la messa in sicurezza (misura livelli piezometrici, campionamenti, analisi raffrontabili alle metodiche ARPA, rilevazioni di campo per l'individuazione delle caratteristiche chimico-fisiche delle acque, integrazione della rete di pozzi, comunicazione del programma di monitoraggio e azioni aggiuntive, segnalazione della presenza di pozzi e/o sorgenti bersaglio entro 1000 metri dai confini della discarica, mantenimento costante flusso di informazioni in ottemperanza al deliberazione della Giunta regionale n. 451/2008 che contiene le linee guida sulla bonifica dei siti contaminati).

Il 16 dicembre 2010 la società E. Giovi presentava ricorso n. 11577/2010 innanzi al TAR Lazio per l'annullamento dell'ordinanza sindacale. Si costituivano in giudizio il comune di Roma, ARPA Lazio, l'Asl RM/D e la provincia di Roma. Intervenivano ad *opponendum* le associazioni Codici Centro, Codici Lazio, Codici Ambiente e il comitato Malagrotta.

Il TAR Lazio, in sede di ricorso, concedeva, con ordinanza n. 240 del 2011, la sospensione cautelare dell'esecuzione dell'ordinanza del sindaco di Roma, disponendo altresì una verifica ai sensi dell'articolo 66 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo).

La verifica veniva affidata dal tribunale amministrativo al Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici ovvero ad altro suo componente delegato, identificato successivamente nel professore Massimo Grisolia, docente di geotecnica presso il dipartimento di ingegneria civile, edile e ambientale dell'Università La Sapienza di Roma.

Il professor Grisolia era chiamato ad esprimersi su tre specifici quesiti riguardanti:

- 1) l'idoneità degli interventi imposti dall'ordinanza a soddisfare i pubblici interessi;
- 2) le condizioni di realizzabilità e fattibilità degli interventi;
- 3) i margini di riconducibilità dei fenomeni di inquinamento.

In estrema sintesi, nella sua relazione, il verificatore dichiarò *ex ceteribus* che “le prescrizioni contenute nell'ordinanza del sindaco di Roma, sia pur ispirate da una ragionevole esigenza di salvaguardia ambientale, non sono da ritenere idonee al caso in quanto prive di pratica fattibilità nei termini in cui queste vengono enunciate” e “pur non potendo escludere un effetto indotto dalla discarica sul carico ambientale complessivo” riteneva mancanti dati significativi sufficienti a ricondurre i presupposti di quel provvedimento amministrativo all'attività svolta nella discarica di Malagrotta.

Il TAR Lazio, aderendo alle conclusioni della verifica, con sentenza n. 6617/2011, accoglieva il ricorso della E. Giovi S.r.l. e annullava l'ordinanza sindacale n. 255/2010.

Contro questa pronuncia di primo grado il comune di Roma, l'ARPA Lazio e le associazioni Codici Centro, Codici Lazio, Codici Ambiente e il comitato Malagrotta presentavano separati appelli, successivamente riuniti tra loro. 185.

Con sentenza 2539/2012 depositata in data 3 maggio 2012, la V Sezione del Consiglio di Stato, per ovviare tra le altre cose anche all'elemento dei mancati sopralluoghi in situ da parte del verificatore Grisolia e ritenendo necessario un rinnovato ed approfondito esame - considerata la complessità della problematica tecnica della controversia -incaricava un collegio di tre verificatori individuati dal rettore del Politecnico di Torino ad esprimersi in merito ai medesimi punti individuati precedentemente dal Tar nonché su altri tre nuovi quesiti, ovvero:

1. se è vero che a monte della discarica, dove quindi questa non può esplicare la propria influenza, la falda sarebbe inquinata, mentre a valle della discarica la stessa falda sarebbe invece contaminata;
2. se è vero che molti degli agenti inquinanti rinvenuti sarebbero componenti suscettibili di essere ragionevolmente considerate come caratteristiche del percolato e comunque dell'inquinamento da discarica;
3. se è vero, infine, che nell'area si registrerebbe una concentrazione particolarmente elevata ma disomogenea di metalli nei vari punti di indagine, anche molto vicini tra loro.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 533 del 4 febbraio 2015, reca nel dispositivo quanto di seguito:

- a) [...] accoglie [i ricorsi] e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza respinge il ricorso di primo grado;
- b) condanna E. Giovi S.r.l. al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, a favore di ciascuna delle parti costituite, secondo quanto indicato in motivazione;
- c) compensa le spese del doppio grado di giudizio tra E. Giovi S.r.l. e la provincia di Roma;
- d) pone a carico di E. Giovi S.r.l. le spese della verifica del primo grado di giudizio;

- e) pone a carico di E. Giovi S.r.l. le spese della verifica del secondo grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 60.000,00, oltre IVA e accessori di legge, secondo le modalità e i limiti indicati in motivazione;
- f) manda alla segreteria di inviare alla Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, per le eventuali determinazioni di sua competenza, copia della presente sentenza e della verifica depositata in data 25 febbraio 2014”.

In sintesi dunque:

- ✓ riconosce la legittimità dell’ordinanza 255/2010 del sindaco di Roma che imponeva prescrizioni a E. Giovi S.r.l. relativamente all’inquinamento derivante dalla discarica di Malagrotta;
- ✓ provvede sulle spese del giudizio, con prevalenza a carico di E. Giovi S.r.l.;
- ✓ dispone la trasmissione alla Procura della Repubblica di Roma di copia della sentenza e della verifica dei docenti del Politecnico ipotizzando che nelle condotte dei rappresentanti di E. Giovi S.r.l. possano ricorrere dei reati.

La relazione conclusiva, datata 14 febbraio 2014, redatta dal Collegio del Politecnico di Torino (riguardante i ricorsi riuniti n. 7675/2011, n. 8817/2011 e n. 9062/2011, nel processo amministrativo concluso con sentenza del Consiglio di Stato n. 533/2015, emessa a seguito all’acquisizione della relazione del collegio dei verificatori, il 4 febbraio 2015) contiene valutazioni rilevanti sullo stato dell’ambiente e sull’impatto dell’attività svolta nella discarica di Malagrotta, nonché sull’intero sito di Valle Galeria.

Il documento redatto dal collegio dei verificatori del Politecnico, si apre infatti con la descrizione dell’excursus relativo alla metodologia di lavoro adottata.

Le modalità di svolgimento della verifica, che di seguito verranno sintetizzate, attestano l’approfondimento del lavoro svolto e lo qualificano, per i fini che qui interessano, come adeguato presupposto per la valutazione del persistente impatto ambientale prodotto dalle modalità di gestione del ciclo dei rifiuti incentrate sulla discarica di Malagrotta.

Presso il Consiglio di Stato, durante un primo accesso diretto dei verificatori, veniva acquisita la documentazione già presente in atti, come fornita dalle parti.

In data 25 gennaio 2013 si teneva presso il Politecnico di Torino, una prima riunione del collegio dei verificatori in cui veniva stabilito di richiedere ulteriori documenti alle parti in causa e delineare la metodologia di lavoro. Con comunicazione del 2 febbraio 2013 i verificatori richiedevano al Consiglio di Stato, chiarimenti in merito alla collocazione temporale della verifica e cioè se questa doveva riferirsi alla situazione esistente al momento dell’emanazione dell’ordinanza sindacale e cioè fino al novembre 2010. Oltre ciò i verificatori chiesero lumi anche in merito al concetto di potabilità.

In data 10 aprile 2013, il Consiglio di Stato chiarì che il collegio era autorizzato a svolgere, vista la rilevanza della controversia in atto, un’indagine adeguatamente approfondita che non poteva prescindere dalle analisi in sito (mancanti nella precedente verifica disposta dal TAR) nonché da tutti gli ulteriori studi analitici necessari per pervenire ad un giudizio il più possibile fondato. Oltre ciò il Consiglio di Stato dispose che il Collegio doveva riferirsi anche ai parametri di inquinamento della risorsa idrica oggetto delle istruttorie dell’ordinanza sindacale.

In data 11 febbraio 2013 il professore Genon e l'ingegnere Casasso acquisivano ulteriore documentazione presso il comune di Roma; il 21 febbraio 2013 veniva effettuato un primo sopralluogo delle aree della discarica di Malagrotta; nelle giornate del 21 e 22 febbraio 2013 venivano realizzate indagini *slug test* per la caratterizzazione idrodinamica e la ricognizione dei pozzi e piezometri interni ed esterni all'area della discarica; il 22 luglio 2013 il collegio dei verificatori informava le parti relativamente alle ulteriori indagini che riteneva utile effettuare ovvero: rilievo topografico plano-altimetrico e piezometrico dei pozzi e piezometri interni alla discarica e nell'area circostante per la comprensione delle direzioni di deflusso idrico in prossimità della discarica; perforazione di un pozzo pilota ed esecuzione di una prova di emungimento a gradini di portata.

L'11 novembre 2013 si svolgeva a Roma una riunione per la pianificazione dei sopralluoghi e delle attività di caratterizzazione della falda idrica; il rilievo topografico veniva concluso tra il 3 ed il 5 dicembre 2013; la perforazione del pozzo avveniva tra il 25 e il 27 novembre e la prova di emungimento veniva effettuata il 4 dicembre 2013.

Una versione preliminare della relazione dei verificatori veniva poi trasmessa alle parti il 20 gennaio 2014 per garantire loro il contraddittorio.

Successivamente e alla luce dei commenti ricevuti da alcune delle parti in causa, veniva redatta e consegnata la relazione conclusiva in data 14 febbraio 2014.

Nella relazione i verificatori riportano le informazioni utilizzate per rispondere ai quesiti posti dal Consiglio di Stato, relative: all'inquadramento dell'area vasta; alla descrizione della discarica di Malagrotta; alla descrizione della stratigrafia e idrogeologia dell'area di Malagrotta; ai dati di monitoraggio qualitativo dell'acqua di falda²²⁸.

Ai fini della comprensione del fenomeno degli accertamenti tecnici si ritiene utile illustrare sinteticamente i singoli esiti accertativi ai quesiti analiticamente posti al Collegio dei verificatori, dal Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in fare di appello sui ricorsi riuniti di cui ai numeri n.7675/2011, n. 8817/2011 e n. 9062/2011 con sentenza n. 02539/2012 depositata il 3 maggio 2012. Tanto si considera ritenendo che gli elementi tecnici oggetto di accertamento peritale sono comunque stati posti in contraddittorio rispetto ad analoghi dati tecnico scientifici utilizzati ed acquisiti nei procedimenti penali tutt'oggi in corso²²⁹.

Risposte al quesito 1

Sul primo quesito²³⁰ *“idoneità degli interventi imposti dall'avversata ordinanza a soddisfare le esigenze di pubblico interesse espresse dallo stesso provvedimento”* si può affermare, in base

²²⁸ Doc. n. 122/3 del 6 giugno 2024

²²⁹ Doc. n. 122/3 del 6 giugno 2024 - Doc. N. XXIII N. 32 XVII Legislatura
N. 02539/2012 REG. PROV. COLL.

- o N. 07675/2011 REG. RIC.
- o N. 08817/2011 REG. RIC.
- o N. 09062/2011 REG. RIC.

²³⁰ Il primo quesito posto ai verificatori era individuare se le otto prescrizioni imposte dall'ordinanza sindacale 255/2010, fossero idonee a soddisfare le esigenze di pubblico interesse. Le otto prescrizioni erano:

Inversione del livello piezometrico (prescrizione n.1)

L'area della discarica adibita all'abbancamento di rifiuti è delimitata da un diaframma a bassa permeabilità, denominato *polder*, sul quale sono state condotte alcune prove d'integrità, che hanno dato sempre esito positivo. Pur tuttavia, come evidenziato anche da ARPA Lazio e confermato dal rilievo effettuato dal Politecnico, il *polder* produce effetto sulla falda.

In particolare, il collegio ha osservato un dislivello piezometrico positivo tra l'interno (livello maggiore) e l'esterno della discarica (livello minore). Tale dislivello secondo il Politecnico determina che, anche in presenza di un perfetto immersionamento del diaframma nell'orizzonte di argilla di Monte delle Picche, e in assenza di qualsiasi danneggiamento (crepe, fratturazioni e altre vie di migrazione preferenziale), può verificarsi una perdita di acqua contaminata attraverso il diaframma a bassa permeabilità (ma non impermeabile).

Inoltre, in base ai dati verificati del dislivello attuale tra la falda interna ed esterna, la portata uscente sull'intero perimetro del polder è pari 9738 metri cubi l'anno di percolato.

L'assenza di dislivello tra interno ed esterno del polder annulla il flusso d'acqua contaminata in uscita e, se i dislivelli diminuissero ulteriormente, si otterrebbe una condizione ancora più cautelativa di inversione del flusso con acqua che dalla falda esterna si dirigerebbe verso l'interno della discarica.

I verificatori, dunque, ritengono che la prescrizione n.1 imposta dall'ordinanza sindacale 255/2010 sia idonea a soddisfare le esigenze di pubblico interesse

Prove con traccianti (prescrizione n. 2)

Il decreto n. 43 del 2007 del commissario delegato all'emergenza ambientale nella Regione Lazio prevedeva, alla lettera B punto 5, che fossero realizzate "almeno quattro prove con traccianti in prossimità dei punti di prelievo interni ed esterni al polder, dove persiste nel tempo maggiore criticità".

Le prove furono eseguite nel mese di agosto 2009 da parte del Centro interuniversitario di tecnologia e chimica dell'ambiente (CITCA) dell'Università La Sapienza di Roma, su incarico della società Giovi. Il CICTA specificatamente effettuò una prova di tracciamento con cloruro di litio all'interno dei piezometri V1, V2, V3 e V8. La prova consisteva nell'immissione in ciascun piezometro interno, di 70 litri di soluzione ad alta concentrazione (20 Kg di LiCl) e nella misurazione delle concentrazioni degli ioni Li+ e Cl- negli stessi piezometri interni e nei piezometri esterni posti nelle vicinanze (Z1, Z2, Z3, Z8, Z9, Z16, Z19).

Le analisi chimiche effettuate nei mesi successivi (4 agosto 2009 - 28 settembre 2009) evidenziarono l'assenza di incrementi apprezzabili della concentrazione degli ioni Li+ e Cl- nei piezometri esterni. Tale risultato fu successivamente confermato anche dalle misurazioni effettuate in data 26 novembre 2010. Le prove con traccianti verificarono l'assenza di vie preferenziali di migrazione dei contaminanti in uscita dal polder su scale temporali di circa un anno, tuttavia non escludendolo su scale temporali maggiori.

Dunque, secondo il Politecnico, la richiesta contenuta nell'ordinanza n. 255/2010 di effettuare le prove di tracciamento previste dal decreto commissariale 43/2007 è da considerarsi appropriata poiché all'epoca dell'emanazione non era stato ancora comunicato all'amministrazione competente l'esito delle suddette prove.

Monitoraggio delle azioni di messa in sicurezza (prescrizione n. 3)

La prescrizione n. 3 contenuta nell'ordinanza sindacale prevedeva un terzo intervento:

"monitorare gli effetti delle azioni di messa in sicurezza, con rilievi sull'intera rete di piezometri/pozzi di monitoraggio esistenti, allo scopo di verificare l'efficacia delle azioni poste in essere, che devono comprendere:

- a) misura dei livelli piezometrici ed eventuali spessori di fase separata LNPL o DNPL;
- b) esecuzione di mirati e significativi campionamenti ed analisi assicurando che le metodiche analitiche utilizzate siano le stesse di quelle adottate da ARPA Lazio in modo da rendere confrontabili i risultati analitici con quelli dell'ente di controllo;
- c) rilevazione di campo con sonde multiparametriche delle principali caratteristiche chimico fisiche delle acque (pH, conducibilità, ossigeno disciolto, etc)".

Anche in questo caso, il Politecnico ritiene che la prescrizione risulti adeguata ai fini di tutela della risorsa idrica sotterranea e della salute pubblica espressi nell'ordinanza.

Nello specifico, i verificatori spiegano che misurare i livelli piezometrici è essenziale per la verifica sull'efficacia degli interventi di emungimento proposti. Quanto ai campionamenti ed analisi effettuati con sonda multiparametrica sono ritenuti utili per verificare l'efficacia della barriera idraulica nel contenere i contaminanti all'interno dell'area delimitata dal diaframma. La misura di LNAPL o DNAPL è giustificata dall'aver riscontrato concentrazioni al di sopra delle CSC di tali composti nei piezometri di monitoraggio della discarica.

Eventuale integrazione della rete di monitoraggio (prescrizione n. 4)

Il quarto intervento richiesto dall'ordinanza consisteva in una eventuale integrazione della rete di monitoraggio, qualora quella esistente non fosse stata sufficiente. Come già detto, la rete di monitoraggio piezometrico esistente attualmente nell'area di proprietà E. Giovi è formata da 39 piezometri, dei quali 9 interni al polder (V1, V2, V3, V4, V7, V8, V15, NP8, NP9), e 30 esterni (Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z6, Z7, Z8, Z9, Z10, Z11, Z12, Z13, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z19, Z20, Z21, Z22, Z23, NP1, NP2, NP3, NP4, NP5, NP6, NP7).

Secondo il Collegio dei verificatori, il monitoraggio dei livelli piezometrici nei soli pozzi di emungimento da realizzare per l'inversione dei livelli piezometrici non è sufficiente per fornire un quadro rappresentativo della decrescita del battente idrico nel polder e dunque viene ritenuto necessario integrare adeguatamente la rete di monitoraggio piezometrico.

Quindi, in conclusione, la prescrizione è idonea ai fini di tutela della salute pubblica alla base dell'emanazione dell'ordinanza 255/2010.

Comunicazione dei risultati del monitoraggio (prescrizioni nn. 5, 6 e 8)

L'ordinanza sindacale prescriveva di "comunicare il programma di monitoraggio sulle predette azioni (modalità di campionamento, frequenza etc.)" e di "mantenere un costante flusso di informazioni con gli enti competenti adeguando le comunicazioni a quanto disposto dalla deliberazione della Giunta regionale 451/2008 (modulistica linee guida regionali sulla bonifica dei siti contaminati)." Veniva inoltre richiesto di: "comunicare agli enti competenti eventuali ulteriori azioni aggiuntive da attivare ritenute efficaci". Tali prescrizioni sono ritenute idonee ai fini della tutela della risorsa idrica sotterranea e della salute pubblica.

Segnalazione di eventuali pozzi e/o sorgenti bersaglio (prescrizione n. 7)

all'analisi della documentazione acquisita e dei calcoli effettuati, che gli interventi richiesti dall'ordinanza del Sindaco di Roma n. 255/2010 sono efficaci ai fini della tutela della salute pubblica e della risorsa idrica sotterranea. In particolare, l'*"inversione del livello piezometrico presente all'interno e all'esterno del polder"* del permette di ridurre in modo considerevole o annullare il flusso di acqua contaminata da percolato in uscita dal perimetro del polder. Si ritiene, inoltre, che tale misura rientra nelle norme di buona gestione di un sito isolato idraulicamente. Gli altri interventi imposti dall'ordinanza sono anch'essi idonei a soddisfare le esigenze di pubblico interesse. La richiesta di esecuzione di prove di tracciamento (richieste dal Decreto Commissariale 43/2007, sollecitate da due note del Comune emanate nel 2009 e quindi dall'ordinanza) è, invece, già stata soddisfatta.

Risposte al quesito 2

Sul secondo quesito *"condizioni della realizzabilità degli interventi e relativa fattibilità"* collegio dei Verificatori ritiene che i contenuti dell'ordinanza ed i relativi interventi siano tecnicamente realizzabili. In particolare, circa l'*"inversione del livello piezometrico presente all'interno e all'esterno del polder"*, le prove di pompaggio e le altre indagini effettuate per la caratterizzazione della falda idrica interna al polder, unitamente allo studio condotto sui volumi e sulle portate da emungere, permettono di concludere che l'acquifero presente all'interno del polder risulti sufficientemente permeabile da permetterne l'emungimento, ad esempio con un sistema di pozzi perimetrali²³¹.

Tale prescrizione prevedeva di "segnalare la presenza di eventuali altri pozzi e/o sorgenti bersaglio presenti in un intorno significativo del sito approssimativamente individuato, in circa 1000 metri dai confini dello stesso, anche al fine di consentire agli Enti competenti le necessarie verifiche nonché adottare i provvedimenti di competenza che dovessero essere necessari".

Anche questa prescrizione è ritenuta dai verificatori, idonea ai fini della tutela della risorsa idrica sotterranea e della salute pubblica. Viene tuttavia sottolineato che la ricognizione di eventuali pozzi e/o sorgenti bersaglio rientra nella competenza degli enti di controllo preposti e dunque dovrebbe essere effettuata da quest'ultimi.

²³¹ DOC XXIIIN.32 Leg. XVII - Le vicende giurisdizionali amministrative e la verifica disposta dal Consiglio di Stato

Il secondo quesito posto ai verificatori era attinente alle *"Condizioni della realizzabilità degli interventi e relativa fattibilità"*.

In merito ad esse, il collegio dei verificatori ha dichiarato che il solo punto su cui è necessario un approfondimento circa la fattibilità tecnica è il seguente: *"inversione del livello piezometrico presente all'interno e all'esterno del polder, attraverso l'emungimento di pozzi/piezometri (dai pozzi V interni al polder, ubicati immediatamente a ridosso dello stesso) e, qualora non idonei da ulteriori pozzi appositamente trivellati, garantendo livelli minimi di differenza piezometrica tra esterno (pozzi "Z") e interno polder (pozzi "V" interni al polder) nonché provvedere al trattamento delle acque emunte ai sensi della normativa vigente"*.

Infatti, gli altri interventi prescritti dall'ordinanza secondo il Politecnico sono stati in parte eseguiti (analisi dei traccianti) e comunicati successivamente all'ordinanza, oppure comportano oneri tecnici ed economici molto più ridotti rispetto a quelli dovuti all'emungimento della falda interna al polder, tali da poter essere trascurati.

Come si evince dall'ordinanza, l'emungimento da pozzi e/o piezometri ha come obiettivo quello di abbassare il livello di falda interna in corrispondenza del polder e non necessariamente di drenare completamente i livelli saturi presenti al suo interno.

Per garantire l'annullamento, o l'inversione, del flusso advettivo in corrispondenza del polder è necessario far sì che localmente i livelli piezometrici interni, immediatamente a ridosso del diaframma, siano uguali o inferiori ai livelli presenti immediatamente al suo esterno. Si intende, quindi, che in zone interne al diaframma possano essere presenti livelli piezometrici differenti (a causa di isolamento idraulico di aree interne e/o di ritardo di propagazione indotto da ridotta conducibilità idraulica dell'area).

Tale scenario, denominato *inversione locale di flusso* è condizione sufficiente a soddisfare la richiesta avanzata nell'ordinanza sindacale e dovrebbe poter essere raggiunta in un periodo sufficientemente breve (es. 1- 2 anni) rispetto alla vita dell'opera.

L'abbassamento del livello di falda lungo il perimetro del polder si estenderà anche verso l'interno del bacino ed il massimo abbassamento imposto determinerà i livelli presenti all'interno del polder. In altre parole, la condizione di inversione locale mantenuta *sul lungo periodo* conduce, nelle aree connesse idraulicamente e conduttive – per il principio di vasi comunicanti - al raggiungimento di un livello omogeneo minore o uguale al minimo piezometrico presente immediatamente all'esterno del polder. Tale condizione finale è denominata di *inversione globale di flusso*, per le zone connesse e conduttive.

Secondo i verificatori del Politecnico appare idonea al soddisfacimento della suddetta ordinanza sindacale, l'installazione di una batteria di pozzi perimetrali che permetta la generazione dell'abbassamento locale, specifico per ogni tratto interno del diaframma, al fine di invertire il flusso advettivo.

La conclusione a cui è giunto il collegio dei verificatori è che le prove condotte hanno dimostrato come la fattibilità tecnica dell'inversione del flusso con un obiettivo di abbattimento minimo del 90 per cento è raggiungibile in un lasso di tempo massimo di due anni e pertanto compatibile con le esigenze di pubblico interesse perseguite dall'ordinanza 255/2010.

Risposta al quesito 3

Sul terzo quesito, “*margini di riconducibilità all’attività espletata dalla ricorrente dei fenomeni che avevano determinato l’Amministrazione ad adottare l’ordinanza*”, il confronto tra i dati di monitoraggio chimico dell’acqua di falda superficiale, unito a considerazioni di carattere idrogeologico, portano a ricondurre all’attività di discarica gestita dalla E. Giovi S.r.l. il fenomeno di contaminazione che ha porta all’emanazione dell’ordinanza sindacale n. 255/2010²³².

Risposta al quesito 4

Sul quarto quesito, “*se è vero che a monte della discarica, dove quindi questa non può esplicitare la propria influenza, la falda non sarebbe inquinata, e quindi l’acqua risulterebbe potabile, mentre a valle della discarica la stessa falda sarebbe invece contaminata (cfr. appello Arpa, pag. 16; appello ass Codici, pag. 4; appello Comune Roma, pagg. 10 e 16)*”. A seguito della risposta del Consiglio di Stato (comunicazione del 10 aprile 2013 riportata in premessa) alla richiesta di chiarimento da parte dei Verificatori sono stati presi in considerazione i parametri chimici e chimico-fisici di inquinamento a prescindere da valutazioni non supportate da riscontro analitico in merito alla potabilità. Dalla valutazione dei dati di qualità dell’acqua di falda disponibili, risulta che nei punti definibili come fondo ambientale non si riscontrano indici certamente attribuibili ad un impatto antropico, mentre nei punti a valle della discarica si riscontrano o direttamente parametri di inquinamento presenti nel percolato (es N-butilbensulfonammide), o parametri che appaiono derivare da fenomeni biologici anossici e processi di lisciviazione aventi origine nelle caratteristiche chimico — fisiche del percolato stesso. E’ possibile, inoltre, notare un aumento della contaminazione, indotto certamente da trasporto di inquinanti attraverso il polder, tra i piezometri posti a monte rispetto a quelli a valle della discarica (nonostante non si possa escludere in assoluto anche un impatto del percolato sui piezometri posti a monte ma in prossimità della stessa)²³³.

Risposta al quesito 5

²³² DOC XXIII N.32 Leg. XVII - Le vicende giurisdizionali amministrative e la verifica disposta dal Consiglio di Stato

Il 3 quesito era: “margini di riconducibilità all’attività espletata dalla ricorrente dei fenomeni che avevano determinato l’Amministrazione ad adottare l’ordinanza”.

Nella relazione, il collegio afferma che il raffronto tra i parametri chimici e chimico-fisici (cloruri, azoto ammoniacale, potenziale redox, nbutilbensulfonammide, ossidabilità di kugel, ferro e manganese) dell’acqua di falda in corrispondenza dei punti di monitoraggio ubicati immediatamente a monte ed a valle del *polder*, porta a ricondurre all’attività di discarica gestita dalla Giovi il fenomeno di contaminazione che ha condotto all’emanazione dell’ordinanza sindacale n. 255/2010.

²³³ DOC XXIII N.32 Leg. XVII

Il quesito 4 era: “se è vero che a monte della discarica, dove quindi questa non può esplicitare la propria influenza, la falda non sarebbe inquinata, e quindi l’acqua risulterebbe potabile, mentre a valle della discarica la stessa falda sarebbe invece contaminata”.

Occorre innanzitutto precisare che, a seguito della risposta del Consiglio di Stato (comunicazione del 10 aprile 2013, sopra citata) alla richiesta di chiarimento da parte dei verificatori, sono stati presi in considerazione i parametri chimici e chimico-fisici di inquinamento, a prescindere da valutazioni non supportate da riscontro analitico in merito alla potabilità.

Dalla valutazione dei dati di qualità dell’acqua di falda disponibili si riscontrano, nei punti posti a valle della discarica parametri di inquinamento presenti nel percolato (cloruri, azoto ammoniacale, potenziale redox, nbutilbensulfonammide, ossidabilità di kugel), o parametri che appaiono derivare da fenomeni biologici anossici e processi di lisciviazione aventi origine nelle caratteristiche chimico – fisiche del percolato stesso.

Tali parametri risultano presenti in concentrazioni decisamente superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione – CSC ex decreto legislativo n. 152 del 2006 ed ai valori di fondo naturale. Da tale constatazione emerge un quadro di contaminazione per i piezometri ubicati a valle piezometrica della discarica.

Dei quattro punti di monitoraggio rappresentativi del monte della discarica “ossia dove questa non può esplicitare la propria influenza”, due risultano essere non contaminati, uno è caratterizzato da superamenti delle CSC per i parametri Ferro e Manganese ed il restante per i parametri nichel e solfati.

Il collegio, dunque, conclude affermando che a monte della discarica, “ossia dove questa non può esplicitare la propria influenza”, esistono aree dove la falda superficiale non è contaminata e zone dove risulta essere contaminata, anche se a livelli inferiori rispetto a quelli riscontrati in prossimità della discarica gestita dalla Giovi.

Per ciò che riguarda il quinto quesito, “*se è vero che molti degli agenti inquinanti rinvenuti sarebbero componenti, suscettibili di essere ragionevolmente considerate come caratteristiche del percolato, e comunque dell’inquinamento da discarica (appello Comune, pagg. 16, 17 e 20; appello ass. Codici, pag 4)*”, appare evidente che i parametri di inquinamento riscontrati sono ragionevolmente attribuibili a percolato, tenendo conto del fatto che l’introduzione nella falda di materiale organico riducente (sostanza organica carboniosa, azoto ammoniacale, potenzialmente anche solventi di uso comune) induce nella falda stessa un fenomeno degradativo di tipo inevitabilmente anossico, capace di provocare riduzione degli elementi ossidati presenti nel terreno (ferro e manganese soprattutto) e conseguente loro lisciviazione, data la differente solubilità tra forme ossidate e forme ridotte. La presenza di molecole potenzialmente traccianti, come la N-butilbensulfonammide, conferma quanto osservato²³⁴.

Risposta al quesito 6

Sul sesto quesito, “*se è vero, infine, che nell’area si registrerebbe una concentrazione particolarmente elevata ma disomogenea di metalli nei vari punti di indagine, anche molto vicini tra loro (appello Arpa, pag. 6)*”, sulla base delle risultanze analitiche di rilievi eseguiti su acque sotterranee interne ed esterne al polder (ARPA Lazio [171]), vengono riscontrate concentrazioni di metalli elevate e disomogenee nei vari punti di indagine anche molto vicini tra loro (un esempio è costituito dalla presenza di ferro nei piezometri NP5 ed NP7). Analoghi esempi si riscontrano per altri parametri indicatori di inquinamento (manganese, azoto ammoniacale). Tali differenze possono essere ricondotte ad un differente flusso advettivo e dispersivo in uscita dal perimetro del polder. È inoltre da tenere in considerazione la disomogeneità dei parametri idrodinamici dell’acquifero, e conseguentemente del campo di moto di falda e della propagazione dei contaminanti, della sua composizione mineralogica, con differente intensità dei fenomeni di lisciviazione chimica precedentemente descritti²³⁵.

Le conclusioni del collegio dei verificatori²³⁶

La rilevanza dell’attività dei verificatori [...] e delle risposte da loro date ai quesiti del Consiglio di Stato risiede principalmente nel giudizio di merito sulla idoneità ed efficacia

²³⁴ DOC XXIIIN.32 Leg. XVII

Il quesito 5 era: “*se è vero che molti degli agenti inquinanti rinvenuti sarebbero componenti suscettibili di essere ragionevolmente considerate come caratteristiche del percolato, e comunque dell’inquinamento da discarica*”.

Secondo il collegio, appare evidente che alcune analisi riscontrati sono ragionevolmente attribuibili a percolato (cloruri, azoto ammoniacale, potenziale redox, nbutilbensulfonammide e ossidabilità di kubel) mentre altri (ferro e manganese soprattutto) sono riconducibili all’introduzione nella falda di materiale organico riducente contenuto nel percolato (sostanza organica carboniosa, azoto ammoniacale), che induce un fenomeno degradativo di tipo inevitabilmente anossico, con riduzione degli elementi ossidati presenti nel terreno e la conseguente loro lisciviazione, data la differente solubilità tra forme ossidate e forme ridotte. La presenza di molecole potenzialmente traccianti, come la N-butilbensulfonammide, conferma quanto osservato.

²³⁵ DOC XXIII N.32, XVII Legislatura

Il quesito era: “*se è vero, infine, che nell’area si registrerebbe una concentrazione particolarmente elevata ma disomogenea di metalli nei vari punti di indagine, anche molto vicini tra loro*”.

Per rispondere al quesito, il collegio si è basato sulle mappe di concentrazione degli inquinanti riportate nella relazione tecnica di ARPA Lazio presentata nell’ambito dei procedimenti presso il TAR Lazio n. 7675, 8817 e 9062 del 2011.

Sulla base delle risultanze analitiche di rilievi eseguiti su acque sotterranee interne ed esterne al polder, vengono riscontrate concentrazioni di metalli elevate e disomogenee nei vari punti di indagine anche molto vicini tra loro (un esempio è costituito dalla presenza di ferro nei piezometri NP5 ed NP7). Analoghi esempi si riscontrano per altri parametri indicatori di inquinamento, quale il manganese. Tali differenze possono essere ricondotte ad un differente flusso advettivo e dispersivo in uscita dal perimetro del polder. È inoltre da tenere in considerazione la disomogeneità dei parametri idrodinamici dell’acquifero, e conseguentemente del campo di moto di falda e della propagazione dei contaminanti, della sua composizione mineralogica, con differente intensità dei fenomeni di lisciviazione chimica precedentemente descritti.

²³⁶ Doc XXIII N. 31, XVII Legislatura

degli interventi richiesti dall'ordinanza sindacale n. 255/2010 ai fini della tutela della salute pubblica e della risorsa idrica sotterranea; le stesse prescrizioni sono ritenute tecnicamente realizzabili, contro gli argomenti costantemente sostenuti dalla E. Giovi S.r.l. .

I temi sono stati sviluppati nella citata audizione dei docenti del Politecnico di Torino, dalla quale l'attualità dell'alterazione ambientale è stata confermata.

Lo è stata anche la natura degli interventi richiesti; ad esempio, a domanda della Commissione, Mariachiara Zanetti ha affermato:

“annullare il dislivello tra polder e falda è un buon sistema per limitare o addirittura eliminare, se si arriva fino ad annullare totalmente il dislivello, la fuoriuscita e l'interferenza tra la discarica e la falda. Mi permetto di osservare che forse si potrebbe aggiungere un drenaggio del percolato all'interno della discarica. Questo intervento potrebbe accelerare i tempi per riuscire a eliminare alla fonte l'inquinamento perché, se si interviene drenando l'acqua di falda tra la discarica e il polder, si limita la fuoriuscita di acqua che è venuta a contatto con il percolato. Infatti, la fonte dell'inquinamento è proprio il percolato”;

e ha aggiunto Rajandrea Sethi:

“si [possono] ragionevolmente ipotizzare due destini per un sito di questo tipo. Una prima opzione è che il livello idrico salga abbastanza e che si generi una sorta di equilibrio tra interno ed esterno. Il livello, a un certo punto, si potrebbe stabilizzare, proprio perché gli afflussi meteorici risulterebbero essere uguali ai deflussi attraverso il polder stesso. La seconda ipotesi che, secondo me, è quella da evitare è che ci sia una tracimazione del livello dall'interno all'esterno del polder. Questa, secondo me, è sicuramente un'evenienza poco auspicabile”.

In data 11 giugno 2024 la Commissione d'inchiesta ha acquisito il documento n. 122/3 trasmesso dalla Procura di Roma, dal quale emergono le conclusioni tratte dalle considerazioni, analisi, indagini di campo e calcoli effettuati dal collegio dei Verificatori²³⁷ in risposta ai quesiti posti dal Consiglio di Stato sui ricorsi in appello n. 7675/11, n. 8817/11 e n. 9062/11, come di seguito.

La pronuncia della Cass n. 15770/2018, che ha riconosciuto come correttamente contestato il reato di cui all'art. 256 comma 2 D.Lvo 152/2006 (deposito incontrollato di rifiuti) nel caso di tracimazione e sversamento sul terreno di liquami di percolato di discarica, ne ha affermato la sussistenza in quanto la natura liquida della sostanza inquinante non esclude l'applicazione della disciplina in materia di rifiuti, quando, come nel caso in esame, il suo smaltimento non avvenga tramite scarico diretto, ma sul terreno.

Tanto premesso, nel caso in esame il percolato risulta correttamente qualificato come rifiuto, secondo anche il convincimento espresso dal Tribunale del riesame competente, non essendo stato predisposto in situ a Malagrotta alcun sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, destinato a canalizzare il refluo, senza interruzioni, dal luogo di produzione della discarica ad un corpo ricettore, essendosi preferito, per ragioni economiche, lasciare il liquame sul fondo della discarica senza estrarlo e smaltirlo a norma di legge [...].

Dunque, la società stessa, dopo ampia interlocuzione con l'autorità regionale, ha scelto di non realizzare un impianto di trattamento del percolato come refluo industriale.

²³⁷ Doc. n. 122/3 del 5 giugno 2024.

Sotto il secondo aspetto (quantità di percolato che la E. Giovi s.r.l. aveva l'obbligo di estrarre), la difesa della proprietà assume che, fissando il decreto commissariale 26/2005 (provvedimento autorizzativo della discarica) un certo quantitativo di percolato da emungere, l'ottemperanza al decreto escluderebbe qualsiasi profilo di illiceità nella gestione del rifiuto.

L'assunto è, tuttavia, criticabile in quanto anche sotto la gestione commissariale il gestore era obbligato a redigere con periodicità almeno annuale il bilancio idrologico allo scopo di misurare la quantità di percolato prodotto e smaltito, quindi allo scopo di mantenere un monitoraggio costantemente aggiornato sulla quantità di percolato prodotto e sul suo smaltimento.

Ciò risulta in particolare dal paragrafo XXVIII del decreto commissariale 26/2005/E6 considerato, che la società ha presentato i piani di gestione operativa, post operativa, di sorveglianza e controllo, di ripristino ambientale e finanziario previsti e disciplinati dall'art 8 lett g) m) e dall'allegato 2 al DLgs 36/2003 e che, pertanto, il gestore dovrà, nel prosieguo dell'attività, adeguarsi a tutte le nuove prescrizioni attinenti alla conduzione e gestione della discarica previste dal decreto legislativo 36/03 laddove richiama l'allegato 2 del D.Lvo 36/2003 che prescrive al punto 1 che alle scadenze indicate nell'autorizzazione, e comunque con periodicità almeno annuale, il gestore provvede ad inviare all'autorità di controllo i risultati complessivi dell'attività della discarica con riferimento ai seguenti dati. quantità e caratteristiche (codice di identificazione) dei rifiuti smaltiti, volumi dei materiali eventualmente utilizzata per la copertura giornaliera e finale delle celle; volume finale disponibile/produzione di percolato Cd/anno) e sistemi utilizzati per il trattamento smaltimento e al punto 5 3 che deve essere misurata la quantità di percolato prodotto e smaltito, da correlare con i parametri meteorologici per eseguire un, bilancio idrico del percolato.

La società E. Giovi s.r.l. ha quindi violato l'obbligo di provvedere almeno annualmente alla presentazione del bilancio idrologico (che avrebbe messo in luce il quantitativo di percolato prodotto, con conseguente ricaduta sul piano degli obblighi di gestione e trattamento del rifiuto) limitandosi all'emungimento della quantità fissata nel lontano 2005.

E' vero che il paragrafo 2.3 del D.lvo 36/2003 prevede che *“il percolato e le acque di discarica devono essere captati, raccolti e smaltiti per tutto il tempo di vita della discarica, secondo quanto stabilito nell'autorizzazione, e comunque per un tempo non inferiore a 30 anni dalla data di chiusura definitiva dell'impianto”*, ma ciò non significa certo che la società possa per tutto il tempo di vita della discarica e per i successivi 30 anni dalla data di sua chiusura, limitarsi ad emungere il quantitativo di percolato fissato in sede autorizzativa, essendo al contrario tenuta, nell'adempimento dei connessi doveri di controllo e sorveglianza, ad aggiornarne continuamente la stima in funzione dell'adozione di misure idonee a *“minimizzare il battente idraulico di percolato sul fondo della discarica al minimo compatibile con i sistemi di sollevamento e di estrazione”* (come prescritto dall'all.1, punto 1.3 e punto 2.3, controllo delle acque e gestione del percolato) e quindi, in ultima analisi, ad evitare danni all'ambiente.

Il fatto dunque che la E Giovi s r l, nell'arco di dieci anni, dall'anno 2008 all'anno 2017, abbia emunto una media di circa 51 000 mc all'anno, non esclude affatto il reato di gestione abusiva dell'ingente quantitativo di percolato che il gestore, per minimizzare il battente idraulico, era obbligato ad emungere e smaltire (all'interno o all'esterno della discarica) in base alle risultanze del bilancio idrologico, bilancio che, se presentato nel rispetto della prescrizione di legge, avrebbe

messo in luce l'accumulazione nel corso degli anni di percolato in quantità tali da raggiungere il volume attualmente stimato dai consulenti del PM in 3,6 milioni di mc e dai periti nominati dal tribunale il volume di percolato estraibile è stato calcolato in un range compreso tra 240 mila e 800 mila metri cubi di percolato estraibile, molto di più quello presente.

Oltre a violare le prescrizioni del D.lvo 36/2003 (in particolare laddove impone di misurare la quantità di percolato prodotto e smaltito e di minimizzare il battente idraulico di percolato sul fondo della discarica), il gestore di Malagrotta si è ritenuto abbia altresì non osservato le prescrizioni contenute negli atti autorizzativi susseguiti nel tempo (n. 155/2001, n. 10/2002 e atti successivi), prescrizioni che contemplano appunto la necessità dell'emungimento del percolato in funzione dell'assolvimento dell'obbligo generale del gestore di minimizzare il battente idraulico.

In particolare, il decreto commissariale n. 155/2001 autorizza la messa in esercizio della discarica subordinandola al rispetto di prescrizioni puntuali in merito alla gestione del percolato, stabilendo, tra l'altro che si dovrà porre in essere un monitoraggio continuo del livello idrico in tutti i pozzi interni ed esterni al *polder*.

Per quanto riguarda l'estrazione mediante pompaggio, essa potrà essere regolata da un sistema di misura automatico dei livelli interno ed esterno in modo tale da mantenere della falda interna ottimale tenuto conto della falda esterna, imponendo quindi al gestore di mantenere il livello della falda interna più basso di quella esterna. Analoghe prescrizioni risultano contenute nel decreto commissariale n. 10/2002 e in tutti i successivi provvedimenti di proroga della validità delle autorizzazioni che richiamano i precedenti decreti commissariali.

Il dato in forza del quale la E. Giovi s.r.l., in violazione del D. Lvo 36/2003 e delle autorizzazioni, abbia omesso di emungere il percolato in misura tale da minimizzare il battente idraulico di percolato sul fondo della discarica al minimo compatibile con i sistemi di sollevamento e di estrazione (ed abbia dunque illecitamente gestito il rifiuto), trova conferma anche nell'ordinanza sindacale n. 255/2010, con la quale, attesa la persistenza di un elevato grado di contaminazione dissolta in falda riscontrata sin dal 2003 nei pozzi esterni alla cinturazione perimetrale della discarica, veniva ordinata al gestore di Malagrotta la immediata messa in sicurezza del sito, provvedendo in particolare all'inversione del livello piezometrico presente all'interno all'esterno del *polder*, attraverso l'emungimento dai piezometri garantendo livelli minimi di differenza piezometrica tra esterno; e interno *polder*.

L'ordinanza sindacale e successivamente il Consiglio di Stato con la sentenza n. 533/2015 (sulla scorta della perizia eseguita dal Politecnico di Torino) hanno quindi ricondotto la grave contaminazione ambientale delle falde acquifere all'insufficiente asportazione del percolato dal sito e alla conseguente filtrazione del liquame derivante dalla differenza di battente idraulico tra interno ed esterno del *polder*.

In altre parole, l'ordinanza sindacale "certifica" la scorretta gestione del percolato, che è evidentemente all'origine della contaminazione della lente di acqua di falda interna al *polder*, che è inquinata proprio perché, venuta a contatto con il percolato (vi è in tal senso audizione parlamentare della prof.ssa Zanetti del Politecnico di Torino), laddove la docente, premesso che annullare il dislivello tra *polder* e falda è un buon sistema per limitare addirittura eliminare la fuoriuscita e l'interferenza tra la discarica e la falda, ha poi aggiunto che forse si potrebbe aggiungere un

drenaggio del percolato all'interno della discarica. Questo intervento potrebbe accelerare i tempi per riuscire ad eliminare alla fonte l'inquinamento perché, se si interviene drenando l'acqua di falda tra la discarica e il polder, si limita la fuoriuscita di acqua che è venuta a contatto con il percolato. Infatti, la fonte dell'inquinamento è proprio il percolato. Spesso, per eliminare più in fretta la fonte di inquinamento conviene intervenire proprio sul percolato.

Inoltre, la definizione di percolato così come indicata dall' articolo 2 della legge 36/2003 (modificata dalla legge 121/20 articolo) lo connota autenticamente come: "qualsia liquido che si origina prevalentemente dalla infiltrazione di acqua nella massa di rifiuti o dalla decomposizione degli stessi e che sia messo da una discarica o contenuto all'interno di essa"

Quindi, sulla base del combinato disposto degli obblighi previsto dall'allegato 1 punto 2.3 del D.Lvo 2003/36 di captare e smaltire per tutto il tempo di vita della discarica il percolato, secondo quanto stabilito nell'autorizzazione e di mantenere basso il battente idraulico, e della definizione di rifiuto contenuta nell'articolo 183 TUA, il percolato è un rifiuto, in mancanza di uno stabile sistema di collettamento dell'impianto di trattamento, avendo la società deciso e comunicato agli organi competenti che allontanava il percolato attraverso l'estrazione della rete di captazione del biogas.

Esiti incidente probatorio

Le conclusioni cui sono pervenuti i periti del tribunale confortano queste conclusioni nella misura in cui hanno riscontrato la presenza di enormi quantitativi di percolato all'interno della discarica i periti hanno calcolato, secondo un metodo indicato dallo stesso consulente degli indagati, prof. Sirini, la produzione annuale di percolato dal 2009 al 2018 stimandola in un range tra 152 mila tonnellate e 103 mila tonnellate (che equivale a 152 mila cubi e 103 mila metri cubi).

Ma l'aspetto significativo è la conferma che le acque di MISE cioè le acque che circolano all'interno del polder sono contaminate dal percolato, a riprova che i quantitativi estratti non erano adeguati a prevenire il pericolo di inquinamento

Le conclusioni cui si perviene sono le seguenti: il "mancato emungimento del percolato" non ha originato direttamente "la sua fuoriuscita all'esterno" del polder (come testualmente riportato nelle richiamate motivazioni), ma ha certamente indotto, attraverso l'incremento dei battenti idraulici, un aumento delle perdite verso le acque interne al polder, mantenendo e/o aggravando il loro ben documentato stato di contaminazione e, quindi, contribuendo indirettamente alla fuoriuscita di acque contaminate all'esterno²³⁸.

12.3. Cenni sulle vicende penali ancora pendenti sul sito di Malagrotta

La situazione ambientale prodotta dalla gestione disfunzionale della discarica di Malagrotta è stata oggetto di plurimi procedimenti penali. Tra i più rilevanti va segnalato quello per disastro ambientale ed altro nell'ambito del quale venne disposto il sequestro preventivo degli *asset* della società E. Giovi S.r.l. e della megadiscarica cd. Malagrotta.

²³⁸ Doc. n. 122/ 3

La formulazione dell'accusa, a carico degli imputati Francesco Rando, in qualità di legale rappresentante di Giovi S.r.l. e Manlio Cerroni, in qualità di legale rappresentante del consorzio Co.La.Ri., ma anche di amministratore di fatto della medesima E. Giovi risultava strutturata con le seguenti imputazioni:

- “A) in ordine ai reati p.e.p. dagli articoli 40-41-113-439-452 del codice penale per avere, nelle loro rispettive qualifiche e in cooperazione colposa tra loro, avvelenato acque destinate all'alimentazione e segnatamente le falde acquifere sottostanti l'area interessata dalla discarica di Malagrotta in Roma, utilizzate per l'irrigazione ed emunte da pozzi artesiani per l'allevamento di animali. In particolare, si accertava il trasferimento di inquinanti contenuti nel percolato di discarica dall'interno del polder (impermeabilizzazione) della discarica alla zona circostante, che aveva determinato un incremento di concentrazione tra monte e valle della discarica stessa di sostanze tossiche quali arsenico, benzene, cadmio, mercurio, nichel, piombo, manganese e ammoniaca. Fatto commesso per colpa consistita nel non porre in essere tutti gli accorgimenti necessari ad evitare tale fuoriuscita, come ad esempio evitare il formarsi di falle nel polder (come accertato dai CTU che si sono occupati del sito di Testa di Cane, adiacente alla discarica, in seno al proc. n. 533367/2011-21) ovvero evitare il formarsi di una differenza di battente idraulico tra interno ed esterno del polder medesimo, verificatosi a causa dell'insufficiente asportazione di liquidi dal suo interno da parte del gestore (come accertato dai verificatori del Politecnico di Torino nominati dal Consiglio di Stato nei procedimenti nn. 7675/11, 8817/11 e 9062/11). Reato commesso in Roma sino al 12 novembre 2010, in permanenza.*
- B) in ordine ai reati p. e p. dagli articoli 40-41-110-439 del codice penale per avere, in concorso tra loro e nelle loro rispettive qualifiche, avvelenato acque destinate all'alimentazione e segnatamente le falde acquifere sottostanti l'area interessata dalla discarica di Malagrotta in Roma, utilizzate per l'irrigazione ed emunte da pozzi artesiani per l'allevamento di animali. In particolare, si contestava il trasferimento di inquinanti contenuti nel percolato di discarica dall'interno del polder (impermeabilizzazione) della discarica alla zona circostante, che aveva determinato un incremento di concentrazione tra monte e vane della discarica stessa di sostanze tossiche quali arsenico, benzene, cadmio, mercurio, nichel, piombo, manganese e ammoniaca. In particolare, gli indagati omettendo, nelle loro qualifiche, di porre in essere tutte le condotte necessarie a mettere in sicurezza l'area di Malagrotta dalle fonti di inquinamento, procedura imposta dall'ordinanza del sindaco del comune di Roma in data 12 novembre 2010 con ordinanza emessa per motivi di salute e sanità pubblica, aggravavano il reato già commesso sub A).*
- C) delitto p. e p. dagli articoli 113-452-quater-452-quinquies (già 434 comma 2 - 449) del codice penale per avere nelle qualifiche sopra descritte e con la condotta descritta al capo A) che precede cagionato un disastro ambientale colposo consistente l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema (suolo, sottosuolo, flora) la cui eliminazione risulta particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali (estesa bonifica), nonché una offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione (la discarica si estende su una superficie di circa 160 ettari) e per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.*
- In particolare, quanto a tale secondo aspetto, lo studio epidemiologico sviluppato nell'ambito del Progetto della Regione Lazio “Epidemiologia Rifiuti Ambiente Salute nel Lazio- ERAS Lazio”, effettuato su una coorte di popolazione di circa 85.000 persone residenti nella zona di*

Malagrotta (e su cui insistono altri due opifici industriali), evidenza come coloro che vivono in prossimità degli impianti presentino (sia tra gli uomini che tra le donne) un quadro di mortalità generale relativamente simile a quello della popolazione di riferimento, cui farebbero tuttavia eccezione le patologie dell'apparato cardiovascolare (donne) e dell'apparato respiratorio (uomini) che sono aumentate tra i residenti nell'area più prossima agli impianti.

Detto studio, tuttavia, evidenziava anche che per le patologie tumorali si osserva tra le donne un eccesso di tumore della laringe e della mammella nelle zone più prossime, che i residenti (uomini e donne) più prossimi agli impianti ricorrono più frequentemente alle cure ospedaliere (+8 per cento), in particolare per malattie circolatorie, urinarie e dell'apparato digerente, che tra gli uomini si è osservato un aumento dei ricoveri per patologie della tiroide.

Inoltre, con riferimento al reato indicato al capo A) che precede, per poter raggiungere le falde acquifere, le sostanze inquinanti ivi indicate hanno necessariamente attraversato e contaminato il suolo ovvero il sottosuolo. Reato commesso in Roma sino a data odierna, in permanenza.

D) delitto p. e p. dagli articoli 110-452-quater (già 434 comma 2) del codice penale per avere nelle qualifiche sopra descritte e con la condotta descritta al capo B) che precede cagionato un disastro ambientale consistente l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema (suolo, sottosuolo, flora) la cui eliminazione risulta particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali (estesa bonifica), nonché una offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione (la discarica si estende su una superficie di circa 160 ettari) e per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Inoltre, con riferimento al reato indicato al capo B) che precede, per poter raggiungere le falde acquifere, le sostanze inquinanti ivi indicate hanno necessariamente attraversato e contaminato il suolo ovvero il sottosuolo. Reato commesso in Roma sino a data odierna, in permanenza”.

In separato procedimento è stata esercitata l'azione penale nei confronti di Carmelina Scaglione e della società E. Giovi S.r.l. ai sensi dall'articolo 25-undecies del decreto legislativo n. 8 giugno 2001, n. 231, per identici reati.— La contestazione per la Scaglione è a far data dall'assunzione della qualità di legale rappresentante della E. Giovi S.r.l., l'11 febbraio 2014; quanto alla società la data di riferimento è quella dell'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015, cioè il 29 maggio 2015.

Le imputazioni come sopra riportate sono rifluite nella decisione di primo grado, che ha affermato la penale responsabilità degli imputati.

Il compendio accusatorio del procedimento 38240/RG NR a carico di Rando Francesco e Cerroni Manlio già definito con sentenza di primo grado emessa dalla Corte d'assise di Roma nr 12/2024, le cui motivazioni sono state depositate in data 17 ottobre 2024, chiamava a rispondere gli imputati dei delitti di cui agli art.li 40, 41 cp. 113 cp. 439 cp. 452 cp. del disposto degli art.li 40 e 41 cp. 110 cp. 439 cp. nonché degli art.li 110 cp. 452 quater e quinquies cp. fatti commessi dal 12 novembre 2010 e con permanenza. Venivano preliminarmente chiarite appunto le questioni della cd. permanenza del delitto di avvelenamento colposo e di poi doloso come sopra contestato agli imputati circoscrivendo il fatto entro i limiti temporali dell'ordinanza sindacale 255/2010. Cio' poiché al Corte d'Assise di Roma aderiva al prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità per cui il delitto di cui all'art, 439 cp. deve ritenersi istantaneo e solo con effetti permanenti. Analoghe considerazioni venivano coltivate in motivazione anche con specifico riferimento ai delitti di disastro ambientale, anch' essi contestati nella rubrica di imputazione. L'attenzione dei magistrati romani si appuntava principalmente sulla gestione (ovvero sulla inesatta ed omissiva gestione) del

percolato di discarica, prodotto dalla miscelazione delle infiltrazioni delle acque meteoriche e dei rifiuti abbancati negli 10 lotti in cui poteva essere suddiviso il sito nonché dalla biodegradazione dei medesimi rifiuti, doveva essere emunto da una rete di drenaggio sita sul fondo dei lotti stessi²³⁹.

Fino all'anno 2007 Il percolato risultava essere stato smaltito mediante impianti interni di inertizzazione (utilizzato per il trattamento dei fanghi del depuratore Acea) e poi messo a dimora come strato di copertura dei rifiuti solidi urbani.

L'organo giudicante si diffondeva ampiamente in ordine alla struttura del sito e sulla conformazione idrogeologica dell'area. Testualmente nella decisione in commento si legge (*omissis*).

“Il processo originava infatti dalle investigazioni condotte dall'autorità inquirente che a loro volta si instaurano sugli eventi che caratterizzano il procedimento amministrativo di messa in sicurezza e bonifica di sito inquinato aperto dell'autorità commissariale nell'anno 2003 a seguito della segnalazione di ARPA Lazio della presenza della contaminazione da idrocarburi di alcuni pozzi di monitoraggio della discarica (c.d. piezometri) previsti nel piano di sorveglianza del sito. Nell'ambito del procedimento amministrativo avviato su impulso commissariale si era riscontrato un superamento delle c.d. concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), cioè dei valori massimi ammessi per le sostanze chimiche organiche e inorganiche individuate nell'allegato 5 alla parte quarta del citato decreto legislativo, secondo le procedure operative e amministrative disciplinate dall'art. 242 D.L. n. 152 citato. La Società responsabile dell'inquinamento era tenuta a darne notizia al Comune e alla Provincia territorialmente competenti con l'indicazione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza adottate e a presentare entro trenta giorni il piano di caratterizzazione dell'area con i requisiti previsti all'Allegato 2 della citata parte quarta del decreto, sottoposto ad approvazione della Regione previa conferenza dei servizi. All'esito della conferenza dei servizi, il piano di caratterizzazione presentato dalla società non venne approvato per ben tre volte per il parere negativo reso dai vari enti pubblici di controllo (comune, provincia regione) presenti nella Conferenza dei servizi perché ritenuto incompleto ed ottenne un parere favorevole con prescrizioni della conferenza servizi solo il 30.1.2007 [...].

Seguì il provvedimento di approvazione con prescrizioni del piano di caratterizzazione con Decreto del Commissario per emergenza rifiuti nella città di Roma e provincia della Regione Lazio in cui vennero determinate le attività di monitoraggio e caratterizzazione da eseguire (controllo di funzionalità piezometri esistenti, costruzione di 23 nuovi piezometri, effettuazione di analisi di monitoraggio tre volte l'anno. I giudici chiarivano ancora che: *“Emergeva l'indicazione dei parametri da monitorare previsti dalla Tabella 2 Allegato 5 al titolo V (fra cui arsenico, mercurio e benzene, non esaminati dal gestore nelle analisi seguiti per suo conto dal Prof. Boccia dell'Università La Sapienza di Roma), realizzazione del vello piezometrico aggiornato per ogni campagna di monitoraggio, redazione di modello concettuale del sito e di analisi di rischio sito specifica per determinare la perimetrazione della contaminazione, il nesso di causalità con le attività del sito, la presenza di un rischio sanitario derivante dall'esposizione alle sostanze contaminanti”.*

Con l'approvazione del piano di caratterizzazione, l'Autorità commissariale emise nei confronti del gestore anche diffida *“a porre in essere quanto prima tutti gli interventi di*

²³⁹ Doc. n. 232 del 25 novembre 2024.

messa in sicurezza di emergenza e Misure più opportuni e necessari per contrastare efficacemente la diffusione della contaminazione del sottosuolo ed in particolare la sua eventuale propagazione verso e aree esterne dallo stesso. In tale fase, il provvedimento commissariale non prevedeva se e quali misure di MISE adottare, essendo esse rimesse alla valutazione discrezionale del soggetto responsabile, tenuto per legge ad adottare tutte le misure tecnicamente più efficaci per impedire la diffusione della contaminazione all'esterno del situ ex art.242 D.L.vo 152/06”.

Nell'anno 2008 la società E.Giovi presenta il modello matematico concettuale del sito e l'analisi di rischio sito specifica dopo aver effettuato le analisi e le attività previste nel piano di caratterizzazione, senza tuttavia monitorare i parametri dell'arsenico, del benzene e del mercurio, secondo le prescrizioni del decreto commissariale n. 43/2007 e in conformità alle previsioni di legge di cui all'art. 242, comma 4, TUA, partendo dallo stato di contaminazione delle acque di falda- alla luce dei dati analitici dei piezometri indicati nell'attività di monitoraggio effettuate dalla società.

In tale analisi, la società, pur ravvisando un rischio sanitario specifico per i lavoratori on site in relazione all'ingestione delle acque di falda, ha tuttavia escluso che la contaminazione fosse determinata dalle attività della discarica, addebitandola per alcuni contaminanti metalliferi ai valori di fondo naturali e per altri a siti industriali presenti nell'area; il modello concettuale di analisi di rischio non venne approvato poiché si è ritenuto che avesse sottostimato il rischio sanitario derivante dall'esposizione prolungata a tali contaminanti. In sostanza omettendo di prendere in considerazione il rischio sanitario derivante per i residenti nell'area dall'utilizzo delle acque per scopi irrigui o di allevamento di animali considerando che nell'area, in prossimità della discarica, sono presenti terreni ad uso seminativo, colture (vigneto frutteto) e di pascolo (vedi stralcio, pag. 4 relazione al TAR Bontà cit. e tenendo conto che erano stati rilevati parametri eccedenti vicino ai piezometri Z 15, Z16 e NP 2 in tre pozzi individuati dalla società nel piano di caratterizzazione e destinati ad usi irrigui.

Ciò determinava un'impasse della procedura di bonifica atteso che i monitoraggi di Arpa Lazio — effettuati a verifica come previsto dal piano di caratterizzazione nello stesso momento e sugli stessi pozzi - individuavano un diffuso stato di contaminazione attribuibile alla società.

Ricostruite dettagliatamente le cause della contaminazione, in uno alle principali vicende amministrative connotanti la vita del sito in disamina, la Corte d'Assise ha affrontato diffusamente la questione della posizione di garanzia ed i profili omissivi addebitati al Manlio Cerroni e Francesco Rando delle fattispecie loro ascritte. Si è addivenuti pertanto ad affermare la penale responsabilità dei predetti imputati sulla base di reiterate condotte omissive a far data dal 12 novembre 2010 e specifiche violazioni di obblighi cautelari in *primis* in ordine al mancato impedimento delle condotte di contaminazione ed ulteriore protrazione del percolato della discarica di Malagrotta e dei rifiuti nella falda acquifera. Il protrarsi di tali non condotte ottemperanti alle norme ed alle prescrizioni amministrative ed in violazione alle buone pratiche di gestione del sito hanno determinato, a stare alla decisione della Corte, determinavano un aggravamento e quindi un grave disastro ambientale, portando la contaminazione della falda fino a 150 metri dai confini della discarica, come emesso dai dati della campagna di monitoraggio.

Si affermava quindi la penale responsabilità di Rando Francesco fino al 10.02.2014) e Cerroni fino al 28.05.15 per il solo capo C della rubrica e in riferimento al capo D della rubrica a far data dal 29.5.2015 a carico del solo Cerroni Manlio. Tali capi di accusa afferiscono ai reati di disastro ambientale colposo.

Veniva altresì assolti entrambe gli imputati dai reati ascritti ai capi A e B di rubrica perché il fatto non sussiste e Rando Francesco per il reato sub D per non aver commesso il fatto. Tali ultimi temi di accusa afferivano all'inquinamento delle acque di falda.

Per quanto riguarda l'interesse della Commissione d'inchiesta alla ricostruzione di fenomeni e delle vicende fattuali (e non al mero giudizio di rilevanza penale singoli fatti), tuttavia, le indagini che hanno portato ad elevare tale corposo impianto accusatorio— in uno con le risultanze della verifica del Consiglio di Stato, di cui si è dato ampio conto, denotano grande rilevanza specifica poiché da esse sono traibili conclusioni tecniche altamente qualificate sull'impatto ambientale comunque connesso alla gestione storica del sito nonché alle misure assunte dagli organi delegati alla sua gestione più recente, conclusioni queste oggettive in merito al ciclo dei rifiuti che fino al 2013 era incentrata sul conferimento in discarica. Significativi appaiono in primis gli esiti dell'accertamento tecnico irripetibile disposto dal Sig. Gip di Roma nelle forme dell'Incidente Probatorio ed in merito al P.P.n.10455/17RGNR n.13930/18GIP²⁴⁰.

In tale sede il Giudice delle Indagini Preliminari dott. Costantino De Robbio formulava ai Periti incaricati i seguenti Quesiti:

1. Effettuare una stima del quantitativo di percolato prodotta negli anni, fino al luglio 2018 ed attualmente all'interno dei lotti della discarica di Malagrotta, anche procedendo se ritenuto necessario a richiedere l'ausilio per effettuare eventuali indagini geologiche, mediante procedure ufficiali la cui efficacia e pertinenza siano riconosciute dalla comunità scientifica e le cui metodiche siano riscontrabili da chiari riferimenti nella letteratura di settore ed operando ove possibile in condizioni di staticità, evitando cioè le procedure che possano provocare una qualsiasi movimentazione del liquido e la conseguente perturbazione del sistema.
2. Verificare la massa di liquido che ha abbandonato il corpo dei rifiuti che si trova abbancato nei lotti se vi è contaminazione tra l'acqua di MISE e il percolato
3. Individuare l'appropriato codice CER delle acque interne al polder che possono essere venute a contatto con il percolato, anche avvalendosi di specifico ausilio per eventuali caratterizzazioni analitiche
4. Appurare, anche richiedendo ausilio per eventuali ulteriori caratterizzazioni analitiche, se le acque eventualmente emunte all'interno del TMB1 siano state canalizzate fino all'esterno del polder e, nell'eventualità, se tali acque siano da considerarsi rifiuti liquidi oppure acque di scarico.
5. Determinare, sulla base della conformazione degli originari piani d'imposta della discarica i volumi di percolato presenti all'interno del corpo discarica ed indicare quali sarebbero stati i costi che la società E.Giovi avrebbe dovuto sostenere se avesse proceduto allo smaltimento di quantitativi di percolato necessari a mantenere basso il battente idraulico nonché ad ottemperare a tutte le altre previsioni normative dettate dal d.lv 2003/36 in materia di estrazione del percolato.

²⁴⁰ Doc 122/4 del 5 giugno 2024 - Doc. n. 103/3 del 25 giugno 2024 - Doc. n.107 del 14 maggio 2024.

A seguito dell'udienza camerale del 24 luglio 2019, i quesiti posti con verbale di udienza del 07 maggio 2019 venivano ancora ampliati con ordinanza del 2 agosto 2019 n. 13930/18 RG GIP che ha disposto: [...] l'estensione dei quesiti 3 e 4 anche alla verifica dello stato di conservazione del diaframma plastico della discarica. I periti concludevano il proprio accertamento rispondendo ai quesiti loro posti nel seguente modo.

QUESITO 1

Il Primo Quesito posto dal G.I.P. è relativo alla quantificazione del percolato e, nello specifico, richiede di: *“Effettuare una stima del quantitativo di percolato prodotta negli anni, fino al luglio del 2018 ed attualmente all'interno dei lotti della discarica di Malagrotta, anche procedendo se ritenuto necessario a richiedere ausilio per effettuare eventuali indagini geologiche, mediante procedure ufficiali la cui efficacia e pertinenza siano riconosciute dalla comunità scientifica e le cui metodiche siano riscontrabili da chiari riferimenti nella letteratura di settore ed operando ove possibile in condizioni di staticità, evitando cioè le procedure che possano provocare una qualsiasi movimentazione del liquido e la conseguente perturbazione del sistema;”*

Nella formulazione letterale del quesito si riscontra una duplicità delle grandezze da determinare con la stima che, come già evidenziato nel Piano di indagine, deve pertanto:

- a) ricostruire l'andamento nel tempo della produzione di percolato, per ricavarne il *“quantitativo prodotto negli anni fino al luglio 2018”* che è un dato dinamico legato all'evoluzione di fattori e componenti esterni ed interni all'impianto;
- b) determinare il quantitativo presente attualmente *“all'interno dei lotti della discarica”*, inteso quindi come lo stato di fatto che, a prescindere dalle dinamiche e dai processi che hanno concorso al suo accumulo, definisce staticamente i volumi attualmente suscettibili di dover essere estratti dall'impianto²⁴¹.

In considerazione di questa duplicità di obiettivi, peraltro comune anche al quinto quesito, le due diverse quantificazioni del percolato sono state eseguite ricorrendo ad approcci metodologici diversi, richiamati nei successivi paragrafi e dettagliatamente illustrati nelle Sezioni precedenti, basandosi per entrambi sulle seguenti considerazioni di carattere generale.

Stando alla definizione di percolato fornita dall'art. 2 del D.lgs 36/2003, come modificata dal recente D.lgs 121/2020 (qualsiasi liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti o dalla decomposizione degli stessi e che sia emesso da una discarica o contenuto all'interno di essa), si sarebbe potuto ritenere, testualmente, che, come oggetto della stima, si potesse far riferimento all'intero quantitativo dei liquidi presenti nei rifiuti.

In considerazione del contesto e della finalità della perizia, correlata all'accertamento di responsabilità sull'ipotesi di omessa estrazione e trattamento dei percolati stessi, si è invece ritenuto di dover applicare una interpretazione più specifica e motivata sul piano tecnico, facendo quindi riferimento soltanto alla aliquota di liquidi che percolando, appunto, attraverso i rifiuti per effetto della gravità, può (o avrebbe potuto) essere drenata dai sistemi di captazione posti alla base di ciascun lotto, assumendo che detti sistemi siano stati realizzati (e mantenuti) con caratteristiche di piena efficienza, ovvero eventualmente integrati laddove necessario per assolvere alla previsione normativa di minimizzare il battente idraulico sul fondo della discarica.

²⁴¹ Procedimento Penale n. 13930/18 GIP – 10455/17 RGNR.

Stima del percolato prodotto fino al luglio del 2018

Per la valutazione della produzione di percolato negli anni è stato necessario implementare un modello numerico di tipo “dinamico”, ovvero in grado di tenere conto non solo delle attuali geometrie della discarica (aree e quote di fondo e battente idraulico) ma anche del progressivo incremento nel tempo di volumi e superfici, dell’andamento degli apporti meteorici, dei processi chimico-fisici che si verificano nei rifiuti (produzione di biogas e costipazione causata dal carico degli strati successivi).

Sulla base delle valutazioni elaborate [...], si è scelto un modello di tipo semplificato, in grado di schematizzare i comportamenti dei materiali con l’utilizzo di parametri medi rappresentativi, rapportandoli a range di distribuzioni tipiche attraverso analisi comparative ed applicando, motivatamente, opportuni criteri conservativi.

In particolare, è stata utilizzata un’applicazione del metodo riportato in Sirini et altri 2010 [Rif.04], che oltre ad essere adeguato alle finalità del caso, era stato già applicato nel sito in esame a supporto dei progetti approvati per il recupero di volumetrie attuato dal 2009 e per il capping finale. Questa circostanza ha permesso di²⁴² fare riferimento, per alcuni parametri sito specifici (quali ad esempio le caratteristiche medie dei rifiuti), a valori determinati direttamente dal Gestore per analoghe finalità di modellazione.

Rinviando alla relazione integrale per la descrizione puntuale delle caratteristiche del modello, dei parametri utilizzati e dell’analisi dei risultati ottenuti, si evidenzia che attraverso la sua applicazione è stato possibile definire due scenari di riferimento, inferiore e superiore, che individuano il campo di variazione complessivo all’interno del quale i risultati del modello sono ritenuti significativi e tecnicamente coerenti con il quadro conoscitivo complessivo disponibile.

I risultati del modello, espressi per dati pluriennali aggregati, presentano una progressiva diminuzione dei valori a partire dagli ultimi anni di esercizio della discarica, con la media mobile decennale che, all’incirca fino al 2011, resta piuttosto stabile intorno alle 160-250 mila tonnellate anno, rispettivamente per lo scenario inferiore e superiore.

Facendo riferimento, invece, esclusivamente gli anni dal 2009 al 2018, la quantità stimata del percolato prodotto mediamente in un anno risulta pari a 152.710 tonnellate/anno per lo scenario superiore e di 103.581 tonnellate/anno per quello inferiore.

Poiché, in accordo con quanto emerso nel corso del contraddittorio con le parti, si ritiene che la stima vada eseguita a partire dal 2009, anno di inizio delle condotte contestate nel procedimento, e fino al luglio 2018 indicato dal quesito, il quantitativo di percolato prodotto negli anni fino al luglio del 2018 equivale al valore stimato per la produzione annua media moltiplicato per 9 anni ed un semestre, ovvero compreso tra le 984.016 tonnellate nello scenario di riferimento minimo e 1.450.744 tonnellate dello scenario di riferimento massimo.

Tabella 60: Sintesi dei quantitativi stimati per la produzione di percolato nel periodo 2009-2018

Tipologia del quantitativo stimato	Scenario di riferimento	
	inferiore	superiore
Quantitativo <i>medio annuo</i> di percolato prodotto <i>periodo 2009-2018</i>	103.581 t/a	152.710 t/a
Quantitativo <i>totale</i> di percolato prodotto dal <i>2009 a luglio 2018</i>	984.016 t	1.450.744 t

²⁴² Procedimento Penale n. 13930/18 GIP – 10455/17 RGNR

Stima del percolato attualmente all'interno dei lotti della discarica

In primo luogo, è opportuno premettere che i valori utilizzati per la stima sono le misure di soggiacenza eseguite tra giugno e settembre 2020 ed è quindi questo il periodo di riferimento temporale considerato come “attuale” ai fini della risposta al quesito.

La stima “statica” del percolato presente nei lotti è stata eseguita mediante una valutazione basata esclusivamente sulle attuali caratteristiche di tipo fisico e geometrico del corpo rifiuti, il quale è considerato come un mezzo poroso formato da uno scheletro solido e da vuoti, dove questi ultimi sono interamente permeati da una fase liquida negli strati saturi, e/o da una fase gassosa (in proporzione variabile) negli strati insaturi sovrastanti *omiss*.

La porosità complessiva (data dal rapporto tra volume dei vuoti e volume totale) si suddivide in diverse aliquote in funzione delle modalità e condizioni con cui la fase liquida può spostarsi al suo interno: la Porosità efficace corrisponde a quella parte dei vuoti da cui l'acqua può essere rilasciata per effetto della gravità, mentre il suo valore complementare costituisce la Capacità di ritenzione (o di campo) e rappresenta il volume dei liquidi che viene trattenuto da forze di adesione o capillari e che, pertanto, non contribuisce ai fenomeni di “*percolazione*” che danno luogo alla formazione di battenti di percolato sul fondo dei lotti, e come tali eventualmente estraibili dai relativi sistemi di drenaggio e captazione.

Anche in questo caso quindi, come chiarito nella premessa [...], la stima dei quantitativi di percolato viene riferita alla sola aliquota dei fluidi soggetta a movimenti gravitativi e, pertanto, a partire dall'intero volume di rifiuti saturo presente in ciascun lotto verrà stimato il quantitativo di percolato presente nella percentuale dei vuoti corrispondente al valore della porosità efficace.

Il volume dei rifiuti in condizioni sature è stato determinato considerando l'estensione delle superfici medie dei lotti, *omiss*, per uno spessore pari a quello corrispondente ai battenti idraulici del percolato definiti *omiss*. In particolare, si è fatto riferimento alle altezze dei battenti di ciascun pozzo, calcolate rispetto alla base lotto *omiss*, utilizzandone il valore medio laddove la misura risulta disponibile per più di un pozzo (lotti F, H ed L). È stata però esclusa dalla valutazione la misura relativa al pozzo I2 perché, *omiss*, si è ritenuto che non vi fossero condizioni sufficienti per considerarlo rappresentativo e, coerentemente con l'approccio conservativo generale, si è utilizzato soltanto il battente del pozzo Ibis che è inferiore del 50% circa.

Anche per i lotti A e C, dove in assenza di pozzi di estrazione del percolato le misure sono state effettuate in pozzetti di captazione biogas, si sono adottate scelte conservative per tenere conto della differenza strutturale di questi pozzi e della mancanza di serie storiche di misure con cui confrontare i dati. Sebbene i livelli misurati presentino un andamento con caratteristiche coerenti con quello generale riscontrato per gli altri lotti *omiss*, ai fini della stima si è comunque deciso di non utilizzare il valore del battente calcolato rispetto alla base del lotto (come fatto per gli altri) ma di considerare come battente soltanto lo spessore di percolato effettivamente accertato rispetto al fondo del singolo pozzetto.

La effettiva presenza e lo stato di efficienza di una rete drenante nei diversi lotti non assume alcuna rilevanza ai fini della presente valutazione e non è stata quindi tenuta in considerazione. Si ritiene infatti che l'obiettivo di questa parte del quesito sia determinare i volumi dei liquidi inquinanti accumulatisi all'interno delle vasche/lotti e che, allo stato attuale, rappresentano un potenziale rischio di contaminazione per l'ambiente esterno. Le modalità con cui eventualmente realizzare l'estrazione del percolato, anche da quei lotti in cui la rete di captazione non fosse presente o efficiente, non rientra nell'oggetto dei quesiti posti al Collegio peritale anche se, in proposito, si ritiene comunque opportuno evidenziare che le tecnologie che consentono di poterlo fare sono disponibili e di utilizzo comune.

Ciò nonostante, in coerenza con il generale approccio conservativo adottato, la stima dei volumi del percolato è stata eseguita sia con riferimento all'altezza totale del battente medio presente in ogni lotto, ma anche considerando l'ipotesi che il livello di battente minimo tecnicamente raggiungibile, attraverso i sistemi di estrazione, comporti un franco medio di 2 m di percolato non estraibile sul fondo della vasca.

Il riepilogo dei dati utilizzati ai fini del calcolo, per entrambe le ipotesi, è riportato nella seguente.

Tabella 61 Sintesi dei parametri utilizzati per il calcolo del volume di rifiuti saturo

Lotto	Quota fondo lotto m slm	Superficie media ha	ID Pozzi e altezza battente considerato m	battente medio m	volume rifiuti saturi mc	Valori ridotti (per stima perc. estraibile)	
						battente medio m	volume rifiuti saturi mc
A	29	6,90	A-1282 (15,2 m) ^(*) A-315 (12,4 m) ^(*) A-1315 (13,8 m) ^(*)	13,8 ^(*)	952.200	11,8 ^(*)	814.200
B	25	20,60	B (3,6 m)	3,6	741.600	1,6	329.600
C	26	15,75	C-397 (12,6 m) ^(*) C-423 (17,2 m) ^(*) C-868 (5,1 m) ^(*) C-2106 (10,5 m) ^(*)	11,3 ^(*)	1.779.750	9,3 ^(*)	1.464.750
D	28	15,90	D1bis (25,4 m)	25,4	4.038.600	23,4	3.720.600
E	23	12,00	Ebis (7,2 m)	7,2	864.000	5,2	624.000
F	24	11,60	F1 (37, m) F2bis (27,3 m)	32,2	3.723.600	30,2	3.491.600
G	31	10,60	Gbis (18, m)	18,0	1.908.000	16,0	1.696.000
H	24	11,90	H2bis (10,3 m)	24,2	2.867.900	22,2	2.629.900
I	11	12,40	I1bis (8,8 m)	8,8	1.091.200	6,8	843.200
L	27	4,10	L1 (4,8 m) L2 (13,7 m)	9,3	377.200	7,3	295.200
M	29	3,63	M (4,3 m)	4,3	156.090	2,3	83.490
Totali		125,38		14,8 ^(**)	18.500.140	12,8 ^(**)	15.992.540

(*) Valori del battente determinati rispetto alla misura effettiva dal fondo pozzo anziché dal fondo lotto

(**) Valore della media ponderata in funzione della superficie dei lotti

Per quanto riguarda, invece, la definizione del parametro di porosità efficace, che è necessario per ricavare dai volumi saturi la stima dei quantitativi di percolato, l'analisi svolta [...] ha portato ad individuare un range di variazione compreso tra un minimo di 1,5% e un massimo del 5%, che si ritiene adeguatamente conservativo e, benché fortemente compresso sui valori minimi tra quelli riportati in letteratura per gli R.S.U., tecnicamente accettabile.

Applicando detti valori di porosità efficace ai volumi riportati in Tabella 61 sopra riportata, la stima dei quantitativi di percolato attualmente all'interno dei singoli lotti assume i valori indicati nella Tabella 62 di seguito. In particolare, il valore totale del percolato "estraibile" risulta compreso tra poco meno di 240 mila e 800 mila cubi.

Tabella 62 Valori stimati dei quantitativi di percolato presenti nei lotti della discarica Lotti A B C D

Lotti	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M	Totale
Stima max mc (por. eff. 5%)	47.610	37.080	88.988	201.930	43.200	186.180	95.400	143.395	54.560	18.860	7.805	925.007
Stima min mc (por. eff. 1,5%)	14.283	11.124	26.696	60.579	12.960	55.854	28.620	43.019	16.368	5.658	2.341	277.502
Valori ridotti calcolati per battente minimo tecnicamente raggiungibile pari a 2m (stima volumi estraibili)												
Stima max mc (por. eff. 5%)	40.710	16.480	73.238	186.030	31.200	174.580	84.800	131.495	42.160	14.760	4.175	799.627
Stima min mc (por. eff. 1,5%)	12.213	4.944	21.971	55.809	9.360	52.374	25.440	39.449	12.648	4.428	1.252	239.888

QUESITO 2 - VERIFICA CONTAMINAZIONE TRA L'ACQUA DI MISE E IL PERCOLATO

Il secondo quesito posto dal G.I.P. con verbale di udienza del 07 maggio 2019, interpretato secondo le definizioni fornite [...] della perizia riguardava la massa di liquido circolante nei terreni che si trovano intorno e al disotto delle vasche (lotti), e prevede nello specifico di: *omissis* verificare la massa di liquido che ha abbandonato il corpo dei rifiuti che si trova abbancato nei lotti se vi è contaminazione tra l'acqua di MISE ed il percolato; *omissis*.

Nel rispondere al quesito si ritiene necessario precisare l'interpretazione data al termine "contaminazione", in quanto, la definizione riportata nell'art. 240 D.Lgs 152/06 non risulta applicabile alle finalità dei quesiti: essa, infatti, non definisce il concetto di "contaminazione" ma, piuttosto, le caratteristiche complessive di un sito definendolo "contaminato" quando, nelle matrici suolo o acque sotterranee, vengono superati i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) sito- specifici, da determinare di caso in caso mediante l'applicazione di un'analisi di rischio.

L'interpretazione che è stata data del quesito è che sia richiesto di accertare se vi sia stata una commistione tra le acque interne al polder e il percolato eventualmente fuoriuscito dai lotti, a prescindere, quindi, dagli specifici effetti che potrebbero essere individuati da un'analisi di rischio.

Per rispondere al quesito è stato utilizzato un approccio basato sulla convergenza di diverse linee di evidenza.

Per valutare l'esistenza e l'efficacia dell'isolamento del corpo rifiuti sono state innanzitutto ricostruite, sulla base dei documenti agli atti [...] e degli esiti dei sondaggi effettuati in area TMB1, le caratteristiche stratigrafiche delle unità presenti sul fondo e lungo gli argini delle vasche e ne sono stati ricostruiti i rapporti geometrici.

Il secondo elemento analizzato ha riguardato la ricostruzione delle modalità di circolazione delle acque sotterranee nei terreni interni al diaframma plastico, in base alle misure dei livelli piezometrici acquisiti nel corso delle operazioni e al confronto con quelli pregressi.

Infine, sono stati valutate le caratteristiche chimico fisiche dei fluidi tenendo conto sia dei risultati della analisi di laboratorio condotte nell'ambito della presente Perizia, sia di dati disponibili agli atti.

In riferimento alle caratteristiche stratigrafiche, la ricostruzione del sottosuolo della discarica prevede, alla base delle vasche e direttamente a contatto con l'ammasso dei rifiuti, un primo strato (complesso superiore eterogeneo) costituito prevalentemente dai materiali di risulta dell'attività di cava. Lo spessore di questa unità risulta variabile in funzione dell'assetto geologico presente all'atto della realizzazione. La composizione granulometrica risulta costituita in misura prevalente da argille e limi ma con presenza di percentuali a volte significative di sabbie e ghiaie.

Le caratteristiche granulometriche del complesso sono tali da consentire, soprattutto laddove maggiore è la componente di terreni a granulometria più grossolana, la filtrazione verticale del percolato che si genera nelle sovrastanti vasche.

Il complesso superiore eterogeneo è in contatto diretto con le sottostanti argille di base (complesso basale impermeabile) che, avendo permeabilità dell'ordine di 10^{-9} m/s e spessori superiori a molte decine di m, rappresentano il principale elemento di confinamento dell'ammasso dei rifiuti e di protezione per le acque di circolazione profonda.

La presenza dei lotti e la eterogeneità dei terreni di riporto appartenenti al complesso superiore fanno ritenere che la circolazione idrica al di sotto delle vasche possa essere discontinua e frammentata, in situazioni locali, ma tale da consentire certamente una percolazione sotto l'effetto della gravità e scambi orizzontali in settori dell'impianto.

In relazione alle caratteristiche degli argini delle vasche, la cui funzione è di garantire il contenimento laterale dei rifiuti, l'analisi dei dati documentali ha evidenziato che sono stati realizzati negli anni per strati sovrapposti a partire dall'originario piano di imposta, utilizzando i materiali di risulta dell'attività di cava, la cui composizione granulometrica è analoga a quella dei materiali con cui è stato realizzato il fondo delle vasche, ovvero argille e limi prevalenti con presenza di sabbie e ghiaie.

La parte prevalentemente argillosa sarebbe stata posizionata nel nucleo interno del rilevato anche se non si hanno evidenze di accertamenti mirati a verificarne la continuità, sia laterale che verticale, e le caratteristiche in termini di permeabilità. La eterogenea composizione dei terreni costituenti il rilevato, congiuntamente alla modalità di messa in opera, fa sì che, in alcuni settori della discarica la permeabilità del complesso sia tale da permettere l'instaurarsi di una circolazione idrica o comunque di infiltrazioni e deflussi ancorché locali.

I dati delle stratigrafie dei sondaggi e le misure di livello piezometrico suggeriscono una maggiore continuità idraulica lungo la fascia più esterna, nell'area interposta tra i lotti e il diaframma plastico.

In relazione alle caratteristiche di qualità delle acque, i risultati delle analisi di laboratorio condotte su campioni di percolato, acque sotterranee e acque dei pozzetti della rete dei pluviali in area TMB1 hanno evidenziato una correlazione tra la composizione delle diverse tipologie di fluidi.

Le concentrazioni dei principali indicatori di inquinamento da percolato (azoto ammoniacale, cloruri, COD, potenziale redox), sono risultate significativamente elevate anche nei campioni di acqua sotterranea prelevati dai piezometri interni al polder e dai pozzetti del TMB1.

Lo studio dei rapporti reciproci tra le concentrazioni dei suddetti indicatori ha messo in evidenza le analogie tra il gruppo di campioni di percolato e quello dei fluidi del TMB (piezometri SI, S2 e S3 e pozzetti) che, pur presentando valori assoluti di concentrazione differenti, mostrano una analoga distribuzione nei rapporti percentuali.

Analoga conclusione è desumibile dai risultati delle analisi isotopiche, la cui elaborazione ha fornito elementi a conferma della presenza dei due principali “gruppi” di fluidi, il percolato e le acque sotterranee nella zona del TMB1, e al fenomeno di miscelazione che avviene nel sottosuolo del sito, all’interno del polder.

Dalla valutazione di tutti gli elementi acquisiti, relativi alle caratteristiche stratigrafico-strutturali dei materiali presenti nel sottosuolo, alle modalità di circolazione e alle caratteristiche chimico-fisiche delle acque sotterranee, si può pertanto concludere che le di MISE (acque sotterranee interne al polder) hanno origine dalla infiltrazione delle acque meteoriche nel sottosuolo, attraverso superfici non impermeabilizzate dell’impianto, e subiscono una miscelazione con il percolato che si infila nei terreni esterni ai lotti.

QUESITO 3 - CODICE CER DELLE ACQUE INTERNE AL POLDER

Il terzo Quesito posto dal G.I.P. riguarda la classificazione da attribuire alle acque interne al polder con riferimento alla normativa nazionale sui rifiuti e richiede di: “Individuare l’appropriato codice CER delle acque interne al polder che possono essere venute a contatto con il percolato, anche avvalendosi di specifico ausilio per eventuali caratterizzazioni analitiche”

Nel formulare la risposta al quesito è in primo luogo necessario considerare che la falda interna al polder, come definita [...], è costituita da acque di infiltrazione meteorica le quali possono essere (e perlopiù sono) contaminate dal percolato che fuoriesce dai lotti. In quanto tali, finché permangono nel sottosuolo e non vengono estratte, queste non assumono la connotazione di rifiuto e pertanto si possono ritenere escluse dall’ambito di attribuzione di un codice CER.

Quando invece le stesse acque vengono estratte nel contesto di un procedimento di bonifica ai sensi della parte quarta titolo V del D.Lgs 152/06 (come nel caso in esame), i volumi estratti possono essere soggetti alle previsioni dell’art. 243 della citata norma. L’articolo prevede che “*Le acque emunte convogliate tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il punto di prelievo di tali acque con il punto di immissione delle stesse, previo trattamento di depurazione, in corpo ricettore, sono assimilate alle acque reflue industriali che provengono da uno scarico e come tali soggette al regime di cui alla parte terza*” e pertanto, anche in questa ipotesi, si ritiene che non sia richiesta l’attribuzione di un codice CER in quanto ricondotte nell’ambito della normativa che disciplina la gestione degli scarichi e la tutela delle acque dall’inquinamento.

L’obbligatorietà di attribuire alle acque emunte una esplicita classificazione come rifiuto sussiste, quindi, soltanto quando dette acque siano estratte nell’ambito delle operazioni di MISE o di bonifica

e non siano inviate a trattamento mediante un sistema stabile di collettamento. In proposito si ritiene che, ai fini della classificazione, tutte le acque sotterranee interne al polder, ovvero esterne ai lotti della discarica ma contenute all'interno del diaframma plastico, qualora estratte, siano da considerare assimilabili a quelle individuate come acque di MISE.

Attualmente, in base alla documentazione acquisita [...], le acque estratte nelle operazioni di MISE risultano avviate ad un impianto di trattamento interno autorizzato, con determina della Regione Lazio G16171 del 23/12/2016, al trattamento delle acque emunte dai pozzi di MISE, classificate con codice CER 19.13.08 *“rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, diversi da quelli di cui alla voce 19.13.07”*, anche al fine di garantire una riduzione dei prelievi dalla falda di acque destinate al circuito ad uso industriale del sito di Malagrotta per il riutilizzo delle acque depurate.

Prima di procedere ad una valutazione sulla congruità del codice così attribuito si ritiene opportuno richiamare i principali riferimenti normativi sulla classificazione dei rifiuti che, a livello comunitario, sono rappresentati dalla direttiva 2008/98/CE e dalla decisione 2000/532/CE (e relative modifiche) e, su scala nazionale, dalla Parte Quarta del D.Lgs n. 152/2006. Le suddette normative riprendono estesamente le definizioni e i criteri contenuti nelle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele pericolose, con particolare riferimento ai regolamenti 2008/1272/CE (regolamento CLP) e 2008/440/CE.

Si è poi fatto riferimento alle Linee guida SNPA sulla classificazione dei rifiuti che esplicitano la procedura per attribuire i codici dell'elenco europeo dei rifiuti (EER), come definita al Paragrafo *“Elenco Dei Rifiuti”* dell'allegato alla decisione 2000/532/CE.

La procedura si articola in tre livelli di definizione successiva e parte dall'individuazione dell'origine e del processo produttivo che ha portato alla generazione del rifiuto. Come prima fase vengono definite le prime due cifre del codice che si riferiscono alla categoria industriale e/o generatrice del rifiuto (I livello) che, nel caso in esame, è quella indicata con il codice 19 *“Rifiuti prodotti da impianti di gestione dei rifiuti, impianti di trattamento delle acque reflue fuori sito, nonché dalla potabilizzazione dell'acqua e dalla sua preparazione per uso industriale”*.

Con l'aggiunta della terza e quarta cifra il codice diviene indicativo della sub categoria industriale relativa al singolo processo produttivo o la singola sub-attività generatrice del rifiuto (II livello). In questo caso il codice appropriato è il 19.13 *“Rifiuti prodotti dalle operazioni di bonifica di terreni e risanamento delle acque di falda”*.

L'attribuzione delle ultime due cifre, infine, definisce la specifica tipologia di rifiuto generato (III livello). In questa terza fase, la natura del rifiuto qui considerato comporta la possibilità di attribuire due diversi codici in funzione della sua *“pericolosità”* o meno: il codice 19.13.07* *“Rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, contenenti sostanze pericolose”* oppure il 19.13.08 *“Rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, diversi da quelli di cui alla voce 19.13.07”*.

Con riferimento alla valutazione di questa caratteristica si è nuovamente fatto ricorso all'esame del processo di origine del rifiuto, assumendo di poter considerare il percolato presente all'interno dei lotti come l'unica sorgente significativa di contaminazione per le acque interne al polder in quanto, per effetto della costante prevalenza idraulica della falda interna su quella esterna, è da escludere

l'ipotesi di contributi provenienti da sorgenti esterne. In questa condizione è evidente che la potenziale caratteristica di pericolosità delle acque contaminate dal percolato sia subordinata alla pericolosità del percolato stesso, poiché non potrebbe sussistere una pericolosità di acque contaminate da un fluido che non abbia esso stesso caratteristiche di pericolosità.

In proposito si è tenuto conto della valutazione formulata da ARPA Lazio, nell'ambito del procedimento penale n.10455/17, in riscontro ad una esplicita richiesta del CCTA-NOE che chiede di "specificare se il rifiuto è pericoloso ai fini della classificazione, tenendo anche conto della tossicità riscontrata nei campioni analizzati". Con nota prot.41486 del 13/06/18 (riportata in Allegato 18) ARPA Lazio riferisce che *"i risultati delle analisi hanno evidenziato livelli di concentrazione tali da non attribuire caratteristiche di pericolo ai rifiuti analizzati" precisando ulteriormente che "i risultati dei test ecotossicologici con Daphnia Magna effettuati sui medesimi campioni, pur confermando che i rifiuti abbiano effetti di tossicità per l'ambiente, escludono l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14"*.

Alla medesima valutazione di non pericolosità dei percolati perviene, peraltro, anche la Perizia 2 luglio 2018 del CT della Procura ing. Luigi Boeri, che nel paragrafo "4.2 Valutazioni di sintesi sui campioni prelevati" giunge alla seguente conclusione: "Pertanto in base ai risultati analitici ottenuti, ai sensi del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i., della Decisione Europea 955/2014, del Regolamento (UE) n. 1357/2014, del Regolamento (UE) n. 1342/2014 del 17 dicembre 2014 e del Regolamento (UE) 2017/997, i rifiuti sono classificabili come NON Pericolosi".

Preso atto di quanto sopra si ritiene che dette valutazioni di non pericolosità riguardanti i percolati debbano estendersi anche alle acque della falda interna al polder e che, pertanto, qualora estratte e gestite con modalità tali da rientrare nel campo di applicabilità della normativa sui rifiuti, le stesse potranno essere classificate con il codice CER 19.13.08 *"Rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, diversi da quelli di cui alla voce 19.13.07"*.

In proposito va però fatto presente che le composizioni chimiche delle acque interne al polder, così come quelle dei percolati stessi, presentano una significativa variabilità, non solo in funzione del punto di campionamento ma anche del tempo, e che agli atti sono presenti determinazioni analitiche, antecedenti a quelle sopra richiamate, da cui risulta applicata ai percolati la classificazione di "rifiuto pericoloso", in particolare con riferimento al contenuto di sostanze con caratteristiche di pericolo HP14 (Ecotossico).

Tenuto conto di tale variabilità si è ritenuto che l'effettuazione di ulteriori determinazioni analitiche, finalizzate a definire la eventuale caratteristica di pericolosità su campioni puntuali delle acque interne al polder, non avrebbe fornito elementi maggiormente significativi di quelli già disponibili, tanto più considerando che la gestione delle acque estratte, ed il loro avvio a trattamento o smaltimento, può comportare l'aggregazione di aliquote provenienti da punti di prelievo diversi.

In conclusione, quindi, ricordando l'obbligatorietà per il produttore di caratterizzare il rifiuto prima del conferimento ai sensi dell'art.8 del DM 05/02/98, dell'art.7 del DM 161 del 12/06/02 e dell'art.2 del DM 27/09/10, si ritiene che alle acque interne al polder, laddove estratte e gestite come rifiuti, sia attribuibile in via prevalente il codice CER 19.13.08 non potendo però escludere che si verificino condizioni per cui, limitatamente nel tempo e nello spazio, dette acque possano presentare caratteristiche di pericolosità tali da comportarne l'eventuale classificazione (a cura ed onere del gestore) con il codice 19.13.07*.

QUESITO 4 - ACQUE EMUNTE ALL'INTERNO DEL TMB1

Il quarto quesito riguarda i fluidi che si infiltrano attraverso le pareti e il fondo dei pozzetti presenti nell'area dell'impianto TMB1, richiedendo nello specifico di:

“Appurare, anche richiedendo ausilio per eventuali ulteriori caratterizzazioni analitiche, se le acque eventualmente emunte all'interno del TMB1 siano state canalizzate fino all'esterno del polder e, nell'eventualità, se tali acque siano da considerarsi rifiuti liquidi oppure quali acque di scarico.”

L'interpretazione che è stata data alla prima parte del quesito è che sia richiesto di ricostruire le modalità di gestione dei fluidi presenti nei pozzetti interni all'edificio del TMB1, e di comprendere se gli stessi fluidi, una volta emunti, siano stati convogliati all'esterno del diaframma plastico.

La seconda parte del quesito richiede invece di accertare se, una volta compresa l'origine, a tali fluidi eventualmente emunti e canalizzati all'esterno, sia attribuibile la qualifica di rifiuto, ovvero se possano essere considerate acque di scarico. Per acquisire gli elementi necessari a fornire la risposta al quesito, si è proceduto in primo luogo alla ricostruzione delle modalità di gestione adottate fino al luglio 2018, esaminando i documenti prodotti in occasione degli accertamenti irripetibili promossi dalla Procura nell'ambito del procedimento penale P.P. n. 30092/18 Mod. 21 R.G.N.R. In un secondo tempo, sono state verificate le modalità di gestione degli stessi fluidi, come risultanti in occasione dei sopralluoghi effettuati nell'ambito dell'incidente probatorio.

Le verifiche hanno riguardato la rete delle acque meteoriche nel tratto interno all'edificio del TMB1 fino al pozzetto PLVest3, ubicato all'esterno del TMB1 e del polder. Le ulteriori porzioni della rete acque meteoriche, così come il suo recapito finale, non sono state oggetto di accertamenti in quanto estranee all'oggetto del Quesito.

Dall'analisi dei documenti agli atti, è emerso che la gestione delle acque meteoriche incidenti sull'area del TMB1 è avvenuta con modalità differenti nel tempo, a seguito della realizzazione degli interventi di manutenzione che ne hanno modificato nel tempo l'assetto originario: la prima, dalla realizzazione dell'impianto fino al primo trimestre del 2018; la seconda, a dal primo trimestre del 2018 fino a luglio 2018.

Fino al dicembre 2017, i fluidi presenti nei pozzetti della rete dei pluviali in area TMB venivano canalizzati attraverso un collettore fognario interrato fino al pozzetto PLVest3 ubicato all'esterno del diaframma. Durante questa fase non si hanno elementi che evidenzino l'esistenza di infiltrazioni di fluidi all'interno dei pozzetti della rete pluviale.

Alla fine del mese di dicembre 2017, a seguito del rinvenimento all'interno dei pozzetti presenti nel TMB1 di un fluido non compatibile con le acque meteoriche, sono stati effettuati una serie di lavori di manutenzione della rete il cui principale obiettivo è stato quello di interrompere la canalizzazione che collegava i pozzetti interni con quello esterno all'edificio (PLVest3). A partire dalla conclusione dei lavori, avendo interrotto il collegamento che ne consentiva il normale deflusso, i fluidi che si accumulavano nei pozzetti sono stati emunti con un sistema di pompaggio provvisorio e inviati tramite una tubazione dedicata alla canalina di guardia idraulica del vicino bacino 1 di biostabilizzazione. La canalina, destinata alla raccolta dei fluidi di processo, confluisce in pozzetti sifonati collegati a loro volta, mediante pompe di rilancio, a serbatoi dedicati dell'impianto di

stoccaggio e ricircolo. I fluidi recuperati dal processo contenuti in questi serbatoi, possono essere riutilizzati per l'irrigazione dei bacini di ossidazione biologica o, in alternativa, inviati ad idonei impianti di trattamento.

Analoga gestione è stata accertata per i fluidi che si accumulavano nel pozzetto presente in zona raffinazione FOS, con invio delle acque attraverso una tubazione dedicata all'interno della canaletta di guardia del bacino 2 di biostabilizzazione del TMB1.

La situazione descritta ha continuato ad essere attiva per un periodo che non è stato possibile definire in base all'analisi documentale, ma che si è concluso prima della fine del mese di luglio 2018, periodo della prima ispezione dei CCTA-NOE nell'ambito degli accertamenti irripetibili promossi dalla Procura. In occasione dei sopralluoghi effettuati dai CCT-NOE viene infatti constatato che i collegamenti tra i pozzetti P2bis e zona raffinazione FOS con le canalette di guardia idraulica dei bacini biostabilizzazione 1 e 2 sono interrotti e i fluidi, occasionalmente emunti anche dagli altri pozzetti interni, sono raccolti in autocisterne e serbatoi e gestiti come rifiuti. La situazione accertata dai CCTA-NOE è analoga a quella verificata in occasione degli accertamenti condotti nell'ambito dell'incidente probatorio: durante i sopralluoghi effettuati è stata riscontrata la presenza di pompe di emungimento potenzialmente attivabili in diversi pozzetti interrati presenti nell'area TMB1 interna al diaframma (zona raffinazione FOS, zona magazzino, fossa nastri) ma non sono state riscontrate canalizzazioni all'esterno del diaframma di detti fluidi.

Dalle informazioni riferite e da quanto accertato in occasione degli accessi i fluidi emunti sono raccolti in serbatoi o automezzi dedicati e gestiti come rifiuti.

Gli unici fluidi che vengono emunti e canalizzati all'esterno del diaframma sono quelli che si raccolgono nel pozzetto base rampa in cui sono convogliate, attraverso una linea interrata che lo collega alla griglia posta alla base della rampa, le acque meteoriche di dilavamento delle aree pavimentate adiacenti. In base alle misure di livello ed alle prove di ricarica effettuate in occasione della Perizia, il pozzetto non risulta in connessione con le acque sotterranee.

Sulla base delle ricostruzioni documentali effettuate, è possibile concludere che nel periodo di tempo compreso tra gennaio e luglio 2018, vi sia stato un emungimento dei fluidi che si infiltrano nei pozzetti della rete dei pluviali interna all'impianto TMB1. I fluidi emunti sono stati inizialmente convogliati nelle canalette di guardia idraulica dei bacini di biostabilizzazione 1 e 2 dell'impianto TMB1, e da qui gestiti in maniera analoga alle condense dei sistemi di aspirazione dell'impianto di biostabilizzazione. A partire dalla fine di luglio 2018, non sono più state riscontrate canalizzazioni in quanto i fluidi emunti erano, e sono tutt'ora, raccolti in autocisterne o serbatoi e gestiti come rifiuti.

In conclusione, in base agli elementi che è stato possibile verificare, non risulta che vi siano mai state canalizzazioni di fluidi emunti all'interno TMB1 recapitate all'esterno del diaframma.

La seconda parte della risposta al Quesito riguarda la richiesta di appurare *“se tali acque siano da considerarsi rifiuti liquidi oppure quali acque di scarico”*

In relazione alla possibile origine delle acque presenti nei terreni sottostanti la pavimentazione del TMB1 e che si infiltrano nei pozzetti facenti parte della rete di convogliamento delle acque pluviali (attualmente dismessa), sono state formulate due ipotesi:

- che derivino dalla percolazione dei fluidi presenti nei rifiuti soggetti a trattamento, attraverso fessurazioni della pavimentazione;
- che siano invece costituite dalle acque della falda presente nei terreni del complesso superiore eterogeneo, circoscritta dal diaframma plastico.

Trattandosi di un caso complesso, in cui sono numerosi i fattori che possono condizionare la natura e la circolazione dei fluidi al di sotto dell'impianto TMB1 (presenza di sorgenti diversificate della potenziale contaminazione, disomogeneità delle caratteristiche idrogeologiche, ecc.), è stato adottato un approccio basato sull'analisi delle molteplici linee di evidenza, valutandone la eventuale convergenza:

- valutazione dello stato di conservazione della pavimentazione ed individuazione di eventuali aree preferenziali di infiltrazione
- ricostruzione delle dinamiche di circolazione dei fluidi nel sottosuolo
- confronto dei dati chimici ed isotopici delle diverse tipologie di fluidi (percolato, acque di MISE, fluidi dei pozzetti)

Le verifiche dello stato di conservazione della pavimentazione nel bacino 1 del TMB1, favorita dall'assenza di rifiuti connessa agli interventi di manutenzione degli impianti, hanno permesso di constatare la sostanziale integrità della stessa e l'assenza di individuabili vie di potenziale infiltrazione nel sottosuolo di liquidi di percolazione generati dal processo di trattamento dei rifiuti.

L'assenza di discontinuità della integrità della pavimentazione è stata confermata anche dalle indagini geofisiche condotte su tutti i punti individuati in contraddittorio con le Parti come potenzialmente critici.

In riferimento alle dinamiche di circolazione delle acque nel sottosuolo dell'impianto TMB1, le indagini condotte hanno evidenziato che i terreni mediamente permeabili sovrastanti la successione argillosa a bassa permeabilità sono sede di circolazione idrica continua in tutta l'area, che ha una direzione di deflusso orientata da nord est verso sud ovest. La ricostruzione è confermata dalla interpretazione dei livelli freaticometrici misurati nei piezometri di nuova realizzazione e nei pozzetti della rete acque meteoriche interni al TMB1 che risultano compatibili con quello misurato nel piezometro NP9 posto a monte idrogeologico esterno all'area di impianto.

La continuità del flusso è stata confermata dai risultati delle prove di ricarica nei pozzetti della rete delle acque meteoriche, effettuate in periodo di assenza di precipitazioni, ed è tale da far ipotizzare un'area di ricarica non circoscritta all'area dei bacini del TMB1. Tale conclusione è confermata dalle informazioni disponibili agli atti secondo cui la presenza di liquido nei pozzetti e la conseguente necessità di emungimento per consentire la normale operatività dell'impianto, non rappresentano un fenomeno sporadico o legato a eventi eccezionali.

In relazione alle caratteristiche qualitative dei differenti tipi di fluidi, la conclusione che è possibile trarre dalla elaborazione dei risultati delle analisi di laboratorio è che vi sia una sostanziale analogia nella distribuzione delle concentrazioni per i parametri ricercati tra le acque della falda interna e i fluidi del TMB1 e che entrambe le tipologie di fluidi presentano una correlazione anche con le caratteristiche del percolato, seppure rispetto a questo presentano valori di concentrazione

generalmente inferiori. Tale esito appare confermato anche dalla interpretazione dei risultati delle analisi isotopiche condotte sulle differenti tipologie di fluido.

Sulla base delle interpretazioni dei dati sopra riportate, considerati gli esiti dei differenti approcci di valutazione utilizzati, si può concludere che i fluidi che si infiltrano all'interno dei pozzetti della (ex) rete delle acque pluviali del TMB1 provengono dalla falda interna al polder, che è presente anche nei terreni sottostanti il TMB1 e si origina dall'infiltrazione di acque meteoriche nelle aree non pavimentate della fascia compresa tra i lotti di discarica e il diaframma plastico. Si tratta quindi di acque che sono venute a contatto e si sono miscelate con il percolato fuoriuscito dai lotti e in quanto tali, come riportato [...], assumono la connotazione di rifiuto solo quando, una volta estratte, non siano inviate ad un impianto di trattamento attraverso un sistema stabile di collettamento. Viceversa, possono essere ricondotte alla disciplina delle acque di scarico (ai sensi dell'art. 243 D.Lgs 152/06) quando l'invio a trattamento avviene direttamente e senza soluzione di continuità.

QUESITO 5 - VOLUMI DI PERCOLATO E COSTI PER LO SMALTIMENTO

Il quinto dei quesiti posti dal G.I.P. ripropone il tema della quantificazione del percolato, già posto con il primo, correlandolo con il relativo costo di smaltimento e richiede in particolare di:

“Determinare, sulla base della conformazione degli originari piani d'imposta della discarica i volumi di percolato presenti all'interno del corpo discarica ed indicare quali sarebbero stati i costi che la società E. Giovi S.r.l. avrebbe dovuto sostenere se avesse proceduto allo smaltimento di quantitativi di percolato necessari a mantenere basso il battente idraulico nonché ad ottemperare a tutte le altre previsioni normative dettate dal d.lv 2003/36 in materia di estrazione del percolato”.

Come per il Quesito uno, anche la formulazione del Quesito cinque porta a dover fare riferimento a due condizioni distinte:

- a) da un lato la condizione “attuale” relativa ai volumi di percolato presenti all'interno del corpo discarica, da determinare quindi in condizioni statiche e facendo riferimento agli originari piani d'imposta della discarica;
- b) dall'altro la condizione “dinamica” relativa all'andamento nel tempo della produzione di percolato, a cui fare riferimento per determinare i volumi necessari a mantenere basso il battente idraulico e, quindi, i costi che la E.Giovi avrebbe dovuto sostenere per eseguirne lo smaltimento.

Sul primo punto il tema è esattamente sovrapponibile a quello esaminato nell'ambito della seconda parte della risposta al Quesito uno, a cui pertanto si rimanda facendo specificamente riferimento ai risultati della stima [...].

Per quanto riguarda il secondo aspetto, anche questo trova parziale riscontro nella risposta al Quesito uno (in questo caso nella sua prima parte) [...].

Più precisamente sono stati presi in considerazione i quantitativi totali del percolato prodotto dal 2009 a luglio 2018, stimati attraverso il modello illustrato [...], moltiplicandoli per il costo medio di smaltimento individuato, per lo stesso periodo, [...].

A fronte delle osservazioni discusse con i CCTTPP nel corso dei numerosi incontri in contraddittorio svolti durante le operazioni, si riportano a seguire le principali considerazioni che hanno portato a confermare la validità della modalità di calcolo adottata.

La principale obiezione sollevata dai colleghi Consulenti della difesa è relativa alla quantificazione del livello di battente che si sarebbe dovuto mantenere mediante l'estrazione del percolato (indicato genericamente come “basso” nella formulazione del quesito). In particolare è stata prospettata l'ipotesi che il Collegio, nel determinare i quantitativi di percolato che si sarebbero dovuti estrarre nel periodo di interesse (2009-luglio2018), dovesse far riferimento alle attuali caratteristiche di scarsa efficacia ed efficienza della rete di estrazione del percolato, considerando le stesse come un obiettivo “limite tecnico” alla possibilità di “minimizzare il battente idraulico di percolato sul fondo della discarica” secondo quanto previsto dal punto 2.3 dell'allegato 1 al D.Lgs 36/2003).

Detta ipotesi fa riferimento a quanto ulteriormente specificato nel richiamato punto 2.3 (*“compatibilmente con le caratteristiche geometriche, meccaniche e idrauliche dei materiali e dei rifiuti costituenti la discarica e compatibilmente con i sistemi di sollevamento e di estrazione”*) dandone una lettura impropriamente “derogatoria”, come se una inadeguatezza funzionale del sistema impiantistico consentisse, per regola, di ridefinire al ribasso gli obiettivi di tutela ambientale che sono posti a presupposto della norma stessa.

In proposito si ritiene utile evidenziare che l'intera frase sopra richiamata è parte delle più ampie prescrizioni sulle modalità con cui *“deve essere progettato e gestito”* il sistema di raccolta del percolato e che, pertanto, la compatibilità con le caratteristiche dei materiali e dei sistemi di estrazione assume la valenza di requisito prestazionale (piuttosto che di “limite”) da conseguire con la progettazione e la gestione dell'impianto ai fini dell'obiettivo di *“minimizzare il battente idraulico”*. Ad ulteriore conferma di ciò, basti rilevare che la successiva prescrizione della norma richiede di *“prevenire intasamenti e/o occlusioni per tutto il periodo di gestione operativa e post operativa della discarica”*, escludendo quindi che la perdita di efficienza della rete possa essere considerata in senso ammissibile e derogatorio.

In considerazione di quanto sopra, lo stato di attuale efficienza della rete di drenaggio ed estrazione del percolato, e persino la sua assenza (si pensi ai lotti A e C, tuttora privi di pozzi per l'estrazione del percolato), non è stata tenuta in alcuna considerazione ai fini della presente valutazione, in quanto non rilevante ai fini dell'individuazione dei volumi che si sarebbero dovuti estrarre per minimizzare il battente di percolato. Anche qui, come già evidenziato per il Quesito uno, si ricorda che l'indicazione delle modalità con cui conseguire una efficace estrazione del percolato non rientra nell'oggetto dei quesiti posti al Collegio ma, in relazione alle considerazioni sopra esposte, è comunque opportuno evidenziare che gli strumenti e le tecnologie che consentono di farlo sono ampiamente disponibili e di utilizzo comune.

Per quanto riguarda invece l'aspetto del battente minimo da considerare come soglia tecnica, al di sotto della quale diventi non realizzabile un ulteriore abbassamento del livello di percolato, si ritiene che si possa considerare accettabile, in via ampiamente conservativa, l'ipotesi di un franco tecnico di 2 metri dal fondo lotto, da correlare con le esigenze “teoriche” di gestione e manovra delle pompe di estrazione.

Ciò nonostante, ai fini della valutazione dei percolati che avrebbero dovuto essere smaltiti nel periodo 2009 – luglio 2018, questa soglia tecnica perde di significato per i motivi che seguono.

Il calcolo eseguito dal modello di produzione di percolato considera esclusivamente i nuovi volumi che possono raggiungere ogni anno il fondo dei lotti, e non tiene conto di quelli eventualmente non estratti. Questi vanno ad integrare il battente idraulico sul fondo e rappresentano un volume “aggiuntivo” rispetto a quello che in ciascun anno si dovrebbe estrarre per mantenere “minimo” il battente sul fondo.

Poiché, per quanto noto, i volumi di percolato estratti “storicamente” risultano sempre notevolmente inferiori ai valori di produzione stimati dal modello [...], l’ipotetico franco tecnico di 2 m sul fondo del lotto deve presumersi sempre e sicuramente superato dal battente reale del percolato presente. Di conseguenza, per ciascun anno dell’intervallo considerato, l’intero quantitativo della produzione di “nuovo” percolato rappresenta un battente aggiuntivo posto al di sopra dei due metri assunti come soglia tecnica e, quindi, da considerare interamente ai fini della stima dei costi che la E. Giovi S.r.l. avrebbe dovuto sostenere per mantenere basso il battente di percolato.

Per contro, in una stima “integrale” si sarebbe dovuto includere anche il costo di smaltimento dei volumi “aggiuntivi” corrispondenti al battente che era presente nella discarica nel 2009, inizio dell’intervallo considerato. Si tratta però, in questo caso, di un dato particolarmente incerto la cui stima può risultare per alcuni aspetti controversa sul piano tecnico e, per questo, si è ritenuto opportuno operare un’ulteriore azione conservativa ed escludere dal computo questo ulteriore costo.

Tutto ciò premesso, applicando ai quantitativi totali del percolato stimato per il periodo 2009-luglio 2018 i valori dei costi unitari di smaltimento, medio e minimo, definiti [...], è stato calcolato il costo complessivo che la E. Giovi S.r.l. avrebbe dovuto sostenere per lo smaltimento del percolato necessario a mantenere basso il battente idraulico nei differenti scenari considerati.

I valori ottenuti [...] risultano compresi in un intervallo tra 51,2 e 81,7 milioni di euro.

Come evidenziato nella parte conclusiva [...], da detti importi appare corretto detrarre la quota corrispondente alle 45.000 tonnellate di percolato potenzialmente trattabili nell’impianto interno, in esercizio dal novembre 2017. Nelle due ipotesi di prezzo medio e minimo a questi quantitativi corrispondo importi potenzialmente da detrarre pari rispettivamente a 2,53 e 2,34 milioni di euro e, pertanto il range di variazione complessivo dei costi stimati per lo smaltimento del percolato necessario a mantenere basso il battente idraulico risulta ridefinito in un intervallo compreso tra 48,83 e 79,14 milioni di euro.

Tabella 63 Riepilogo dei costi di smaltimento relativi al percolato che si sarebbe dovuto estrarre nel periodo 2009-2018

Quantitativo <i>totale</i> di percolato prodotto nel periodo dal 2009 a luglio 2018		Costo di smaltimento	
		Prezzo medio (56,3 €/t)	Prezzo minimo (52,0 €/t)
<i>scenario di produzione inferiore</i>	984.016 t	55.400.101 €	51.168.832 €
<i>scenario di produzione superiore</i>	1.450.744 t	81.676.887 €	75.438.688 €
<i>Eventuale costo da detrarre per potenziale smaltimento in impianto trattamento interno (45.000 ton, Novembre 2017- Luglio 2018)</i>		2.533.500 €	2.340.000 €

Ad integrazione di quanto sopra, e con le sole finalità informative, sono stati determinati anche gli analoghi costi complessivi che la E.Giovi S.r.l. avrebbe dovuto sostenere se si prendesse a

riferimento soltanto il più ridotto intervallo 2009-2016, per il quale i valori stimati della produzione annua media di percolato sono leggermente superiori. In questa ipotesi [...], i costi di smaltimento complessivi stimati si collocano tra i 46,1 e i 76,0 milioni di euro.

ESTENSIONE QUESITI ALLO STATO DI CONSERVAZIONE (FUNZIONALITÀ) DEL DIAFRAMMA

Con la comunicazione n. 13930/18 RG IP del 02.08.19 il GIP ha disposto: “l’estensione dei quesiti 3 e 4 anche alla verifica dello stato di conservazione del diaframma plastico della discarica [...]” evidenziando tra le motivazioni che “[...] *la verifica della tenuta del diaframma plastico è funzionale alla ricerca di eventuali fuoriuscite di acque dall’interno del polder all’esterno ed o, a contrario, ad escludere che si sia verificata la fuoriuscita contestata [...]*” oltre che a “[...] *comprendere se il mancato emungimento del percolato abbia prodotto, oltre al ristagno dello stesso all’interno del polder, anche la sua fuoriuscita all’esterno dello stesso [...]*”.

Da quanto sopra è evidente che l’estensione dei quesiti è rivolta essenzialmente alla valutazione dell’aspetto “prestazionale” dell’opera, ovvero della capacità del diaframma plastico di impedire fuoriuscite di acque o percolato all’esterno del polder (quindi la sua tenuta idraulica), e non al mero accertamento di un degrado del manufatto (lo stato di conservazione in senso stretto) che ne avesse eventualmente ridotto detta capacità.

In relazione con questo obiettivo è utile premettere che i fattori che possono compromettere la tenuta di un diaframma plastico del tipo in esame non sono molti e, per lo più, sono di tipo localizzato riconducibili agli aspetti esecutivi dell’opera (discontinuità della barriera dovute al mancato ammorsamento del diaframma nelle argille di base, o al disallineamento verticale tra pannelli contigui) oppure alle proprietà dei materiali impiegati (porzioni o tratti realizzati con miscele di caratteristiche inadeguate o loro eventuale decadimento nel tempo). A questi si aggiungono i danneggiamenti fisici che l’opera potrebbe aver subito in conseguenza di eventi successivi alla sua realizzazione (scavi, abbancamenti, dissesti o fenomeni erosivi) e, infine, le condizioni di esercizio in cui la barriera svolge la sua funzione (sollecitazioni idrauliche).

Tenuto conto dell’imponente sviluppo planimetrico e areale dell’opera, già nel Piano delle indagini era stata esclusa l’ipotesi di eseguire accertamenti diretti di tipo sistematico, decidendo invece di focalizzare l’attenzione su alcuni singoli tratti potenzialmente critici, integrando poi l’analisi con valutazioni di tipo più ampio sulle geometrie, la circolazione e le caratteristiche chimiche d’insieme delle acque interne ed esterne, da cui poter eventualmente ricavare elementi utili ad escludere una migrazione di fluidi tra i due corpi idrici o, al contrario, a indicarne l’esistenza.

Rispetto a quanto inizialmente previsto dal Piano delle indagini, le aree di accertamento sono state ridefinite tenendo conto delle condizioni di effettiva fattibilità operativa e, in particolare, è stata esclusa la realizzazione di scavi ed il prelievo di campioni. In considerazione, infatti, di una rappresentatività solo locale dei possibili risultati, si è ritenuto non fossero giustificate le inevitabili e significative alterazioni dello stato dei luoghi connesse con tali operazioni, tanto più in considerazione degli altri risultati acquisiti durante gli accertamenti nonché delle indagini pregresse reperite agli atti che, tra l’altro, permettono di considerare poco significativo l’eventuale degrado dei materiali nell’intervallo di tempo in esame.

Dall'insieme delle osservazioni e valutazioni svolte è stato possibile accertare, in due distinti settori della discarica, l'evidenza di una comunicazione idraulica tra le acque interne al polder e la falda esterna.

Il primo dei due settori si trova lungo via di Casal Lumbroso, nel tratto al piede del Lotto I in cui sono state eseguite le prove di sollecitazione idraulica sui piezometri V7-Z7 descritte [...]. Le variazioni di livello misurate in entrambi i piezometri in concomitanza con gli emungimenti ciclici nei vicini pozzi di drenaggio "CGT" (interni al diaframma) hanno evidenziato che gli effetti del pompaggio si manifestano sia fuori che dentro il polder. Dagli elementi disponibili non è possibile stabilire con ragionevole certezza quale sia la modalità effettiva (o la prevalente) con cui la sollecitazione indotta dal pompaggio nei pozzi CGT si trasmette al piezometro esterno Z7, ovvero se l'emungimento vada ad interrompere un flusso che scavalca la testa del diaframma (come nell'ipotesi che sembra prospettata dai CCTTPP, oppure se la connessione tra i due sistemi avvenga per una interruzione della continuità del diaframma in qualche sua parte. In entrambi i casi, però, i risultati della prova dimostrano in modo inequivocabile che in questo settore esiste una comunicazione idraulica attiva tra falda interna ed esterna, fortemente mitigata dalla presenza del diaframma il quale, tuttavia, non è in grado di bloccarla interamente.

A fronte delle evidenze sopra descritte si ricorda, per completezza del quadro informativo, che delle tre prove di sollecitazione idraulica eseguite, come previsto dal Piano delle indagini, utilizzando i piezometri esterni come pozzi d'emungimento, nessuna ha fornito risultati significativi in quanto gli stessi piezometri sono risultati inidonei all'estrazione di portate sufficienti. Di conseguenza i modesti volumi che è stato possibile estrarre non hanno permesso di creare nell'acquifero un cono di emungimento abbastanza esteso da raggiungere la posizione del diaframma e, quindi, di indurre su di esso la sollecitazione idraulica di cui, con la prova, si sarebbero voluti verificare gli effetti. La possibilità, emersa in corso d'opera, di utilizzare come sollecitazione di test i ben più consistenti emungimenti attuati nei pozzi CGT, ha invece consentito di ottenere da questa nuova prova risultati pienamente significativi.

L'altra zona in cui si è evidenziata una comunicazione idraulica tra interno ed esterno del polder è l'area dell'impianto TMB1. Qui, in base alle indagini eseguite, la falda interna si attesta intorno a un metro al disotto della pavimentazione dell'impianto, mentre dal rilievo georadar si è riscontrato che fino alla profondità investigata, pari a circa 1,5 m, non è possibile evidenziare la presenza del diaframma, in accordo peraltro con la sua quota di coronamento estrapolata dal progetto che, localmente, risulta a circa 2,5 m dalla pavimentazione. In queste condizioni non può che assumersi come ragionevolmente dimostrata una comunicazione tra falda interna ed esterna che si realizza per tracimazione al di sopra della testa del diaframma. Comunicazione che in questo caso trova ulteriore conferma nella sostanziale sovrapposibilità della composizione chimica dei campioni d'acqua prelevati dai pozzi S1 TMB ed S2 TMB, [...] che attesta la "unicità" della matrice all'origine della contaminazione di entrambi i campioni, o comunque uno scambio particolarmente significativo tra i due corpi idrici [...].

Al di là di quanto riscontrato localmente nei due ambiti sopra descritti, dalle analisi e valutazioni esposte nella presente Relazione emergono altri due aspetti di carattere più generale che concorrono ad integrare la risposta sulla funzionalità del diaframma.

Il primo è relativo all'andamento delle quote piezometriche misurate all'interno del polder, la cui distribuzione altimetrica attesta la presenza costante negli anni di gradienti idraulici significativi. Questa condizione, anche a valle dell'ampio confronto tecnico avuto con le Parti, non trova nessun'altra ragionevole e condivisibile spiegazione se non l'esistenza di un deflusso idrico interno al polder che per poter permanere nel tempo deve, necessariamente (cfr. Paragrafo 8.3), avere un recapito esterno al polder.

L'altro aspetto di carattere generale è dato dalla elevata presenza di condizioni locali in cui il coronamento del diaframma si trova al disotto di spessori significativi di terreni di copertura, perlopiù costituiti dagli argini. In questi casi le potenziali circolazioni idriche interne agli argini [...] possono defluire all'esterno del polder transitando al di sopra del diaframma e, soprattutto quando i battenti idraulici di percolato raggiungono spessori significativi, questo comporta che la "tenuta" complessiva del sistema non sia più affidata alle sole caratteristiche di impermeabilità del diaframma ma diventa legata all'insieme diaframma-argini che, per la tipologia eterogenea dei materiali impiegati, fornisce garanzie molto inferiori.

Un'ultima indicazione può essere desunta anche dai risultati dell'analisi statistica che pone in evidenza, per alcuni parametri, un incremento dei valori di concentrazione tra i piezometri di monte e valle considerati nell'analisi.

In conclusione, richiamandosi alle motivazioni dell'ampliamento dei Quesiti, e in base alle analisi e alle valutazioni svolte, è possibile affermare che il diaframma costituisce a tutt'oggi un importante e significativo elemento di discontinuità tra i terreni interni al polder e la falda esterna ma che, tuttavia, non è in grado di impedire completamente una connessione idraulica tra i due ambienti, come accertato in almeno due distinti settori. A tale riguardo si ritiene opportuno precisare che nelle due situazioni accertate "il mancato emungimento del percolato" non ha originato direttamente "la sua fuoriuscita all'esterno" del polder (come testualmente riportato nelle richiamate motivazioni), ma ha certamente indotto, attraverso l'incremento dei battenti idraulici, un aumento delle perdite verso le acque interne al polder, mantenendo e/o aggravando il loro ben documentato stato di contaminazione e, quindi, contribuendo indirettamente alla fuoriuscita di acque contaminate all'esterno. Una condizione in cui, invece, possa avvenire una fuoriuscita diretta di percolato è potenzialmente quella descritta nell'ipotesi di circolazioni idriche interne agli argini, quando questi presentano spessori significativi al disopra della testa del diaframma. Benché la configurazione altimetrica che è stata ricostruita per il diaframma risulti compatibile con il verificarsi di tale ipotesi, dagli accertamenti svolti non è emersa alcuna evidenza che allo stato attuale siano presenti fuoriuscite di questo tipo.

A fronte di tali conclusioni tratte in ambito giudiziario il Commissario Straordinario Generale Vadalà, avviava il progetto di *capping*, così come è stato richiesto a tutti gli enti che hanno partecipato: comune, province, città metropolitana e ARPA Lazio, che ha fornito le indicazioni. Nonché il raddoppio della cinturazione polder ossia della barriera sanitaria ossia diaframma, costruito con una miscela di cemento-bentonite posto a dimora alla fine degli anni 80' su incarico della società E. Giovi S.r.l. della Procura di Roma giugno 2024²⁴³.

²⁴³ Doc 122/4 del 5 giugno 2024

Si rappresenta che, in merito a quanto fin qui trattato, presso gli uffici della Commissione d'inchiesta sono pervenuti diversi documenti di contestazione sia per la posizione espressa nella relazione conclusiva della perizia tecnica per incidente probatorio nell'ambito dell'Incidente Probatorio ed in merito al P.P. n.10455/17RGNR e n.13930/18GIP²⁴⁴ sia sulla gestione l'Amministrazione Giudiziaria. Tali documenti trasmessi spontaneamente da diversi mittenti sono stati catalogati dalla Commissione come "riservati". Ad esempio i documenti Doc. n. 40/1/2/3 e Doc. n.210/1/2/3 acquisiti rispettivamente in data 29 gennaio 2024 e 16 ottobre 2024.

In merito si evidenzia che la Commissione di inchiesta non ritiene di entrare nel merito di quanto sia oggetto di un procedimento penale in corso di competenza del Tribunale di Roma. Altresì intende fornire alcune evidenze, come da documentazione acquisita²⁴⁵.

I tecnici ISPRA - afferenti al Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia "Area per la caratterizzazione e la protezione dei suoli per i siti contaminati -, hanno predisposto un documento in riscontro alla richiesta di valutazione tecnica inviata dalla DG-ECB del MASE con nota prot. 175059 del 26 settembre 2024, protocollata in ISPRA al n. 52538 del 27 settembre 2024.

Detta richiesta è riferita a due distinti documenti, per i quali di seguito vengono testualmente riportate alcune valutazioni dei tecnici ISPRA

- a. Relazione tecnica dal titolo "*Analisi dello stato di inquinamento della vasta area intorno alla discarica di Malagrotta*", redatta dal prof. R. Genevois, già ordinario di Geologia Applicata dell'Università di Padova, trasmessa dal Presidente di AssoAmbiente con nota prot. 80094 del 19 settembre 2024 ed acquisita dal MASE al prot. n. 174481 del 26 settembre 2024;

“Per ciò che concerne la sintesi fornita in merito alla relazione redatta dai CTU nominati per il citato incidente Probatorio, sono state riscontrate delle inesattezze. [...] In conclusione, si ritiene che, quantomeno con riferimento alla perizia ISPRA, il Prof. Genevois possa aver interpretato erroneamente il significato di numerosi passaggi del documento e che, in ogni caso, nel riportarne per stralci alcune parti estrapolate dal loro contesto ne abbia, di fatto, alterato il significato, in modo sostanziale. Si ritiene inoltre necessario evidenziare che, nei loro aspetti essenziali, le tesi riportate nella relazione in esame sono coincidenti con quelle sostenute dai Consulenti di parte nel procedimento penale a cui afferiva la perizia ISPRA, che dette tesi sono state ampiamente discusse e confutate dai CTU nel corso del procedimento ormai concluso al riguardo, inoltre, si evidenzia che eventuali ulteriori approfondimenti o controdeduzioni rispetto alla perizia elaborata dai CTU potrebbero potenzialmente interferire con l'evoluzione dei vari gradi di giudizio dello specifico procedimento penale di competenza del Tribunale di Roma”.

- b. “Relazione di aggiornamento sulle attività realizzate per la discarica di Malagrotta” prodotta dall'Amministratore Giudiziario della Società E.Giovi S.r.l., acquisita dal MASE al prot. n. 174909 del 26/09/2024

“La relazione in esame descrive sinteticamente i risultati ottenuti a seguito della realizzazione degli interventi di messa in sicurezza sopra rappresentati, in termini quantitativi di acqua di MISE estratta, quantitativi di percolato emunto dai pozzi di recupero e quantitativi di biogas e percolato estratti dalla rete di raccolta biogas.

Premesso che la documentazione trasmessa non contiene i dati grezzi utilizzati nelle elaborazioni di cui la relazione riporta una sintesi, dall'esame dei grafici rappresentati si evince un significativo

²⁴⁴ Doc 122/4 del 5 giugno 2024 - Doc. n.107 del 14 maggio 2024

²⁴⁵ Doc. n. 277 del 12 novembre 2024

incremento delle prestazioni dei sistemi di messa in sicurezza e recupero delle matrici acqua di MISE, percolato e biogas.

Sulla base delle informazioni già in possesso di questo istituto si può senz'altro confermare che le opere realizzate dall'Amministrazione giudiziaria per l'implementazione e l'efficientamento delle reti di MISE e recupero, contribuiscono a ridurre il rischio di diffusione della contaminazione all'esterno del sito di discarica".

13. Il termovalorizzatore di Santa Palomba e le relative controversie

Secondo i dati ISPRA, in Italia ci sono 37 termovalorizzatori attivi, in prevalenza al Nord il 67%, ovvero 26 impianti, di cui 13 in Lombardia e 7 in Emilia Romagna, che nel 2020 hanno trattato complessivamente circa 2,8 milioni di tonnellate di rifiuti urbani che rappresentano il 74,5% di quelli inceneriti al Nord. Mentre al Centro e al Sud sono in funzione 5 e 6 impianti che rispettivamente hanno trattato oltre 532 mila tonnellate e più di un milione di tonnellate di rifiuti urbani. Questo quadro restituisce la necessità di porre rimedio al gap rispetto al principio di prossimità. Facendo riferimento alla città di Roma, ormai da molti anni si assiste ad un continuo stato emergenziale legato alla gestione dei rifiuti con conseguente disagio per i cittadini. Come illustrato nei capitoli in premessa alla relazione, spesso viene impropriamente usato il termine "emergenza" per definire la situazione dei rifiuti a Roma, situazione invece storica e prevedibile. Di seguito una breve cronistoria di fatti emergenziali susseguitesesi degli ultimi anni dai quali si evince l'inefficacia dei commissari nel risolvere una questione dei rifiuti romani.

Tabella 64 Sintesi di avvenimenti ed atti dal 2008 al 2020

2008, giugno	dopo quasi 10 anni di commissariamento (dal 1999), la Regione Lazio torna ad una gestione dei rifiuti ordinaria (presidente di Regione: P. Marrazzo; Sindaco di Roma: G. Alemanno)
2011, giugno 17	La Commissione Europea avvia una procedura di infrazione verso l'Italia, anche per la non conformità della discarica di Malagrotta alle direttive europee.
2011, giugno 24	La Regione Lazio presenta un'"Analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi", per servire i comuni di Roma, Ciampino, Fiumicino e lo Stato Città del Vaticano. (presidente di Regione: Renata Polverini). Il documento individua 7 siti su base documentale. I siti individuati sono 7: S. Vittorino-Corcolle; Osteriaccia (via Leopoli); Pizzo del Prete - Le Marchiozze; Quadro Alto; Procoio Vecchio - Pian dell'Olmo; Monti dell'Ortaccio; Castel Romano - Quartuccio
2011, luglio 22	Dichiarato lo stato di emergenza ambientale nella provincia di Roma fino al 31/12/2012 (chiusura prevista di Malagrotta, più volte rinviata).
2011, settembre	Nominato Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti – con poteri straordinari e derogatori - il prefetto di Roma, G. Pecoraro, con il compito di individuare uno o più siti temporanei alternativi alla discarica di Malagrotta.
2012, gennaio	Approvato il primo Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, (il primo, dopo la censura della Commissione Europea sulla mancata elaborazione di un Piano).
2012, maggio	Dimissioni del Commissario G. Pecoraro. Nomina del Commissario G. Sottile
2013, marzo 12	Eletto presidente di Regione N. Zingaretti.
2013, maggio 23	Eletto sindaco Ignazio Marino.
2013, ottobre 1	Chiusura della discarica di Malagrotta.
2014, gennaio 7	Scade il mandato del Commissario straordinario, senza che sia stata mai trovato un sito alternativo alla discarica di Malagrotta.
2014, dicembre 16	Delibera Consiliare n. 129 del 2014 su Indirizzi per l'avvio del percorso "verso rifiuti zero".
2015, novembre 1	Caduta della giunta Marino. Nominato Commissario straordinario di Roma Capitale F. P. Tronca.
2016, giugno 15	Delibera commissariale n. 74 per concedere in comodato gratuito ad AMA S.p.A. 34 terreni comunali per realizzare Centri di Raccolta e altre strutture.
2016, giugno 26	Eletta sindaco V. Raggi
2016/08-ad oggi	Avvio di una serie di dimissioni, nomine, licenziamenti ai vertici di AMA S.p.A.: D. Fortini, dimesso; A. Solidoro, dimesso; A. Giglio, licenziata; L. Bagnacani, dimesso; L. Melara, presidente del CdA si dimette insieme all'AD P. Longoni e al consigliere M. Ranieri, in ottobre 2019; l'amministratore unico è S.A. Zaghis.
2019, gennaio	Inizio iter di elaborazione dell'aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti del Lazio (pubblicato il 4 agosto, adottato in Giunta con modifiche in dicembre).
2020, gennaio 15	Chiusura della discarica di Colleferro (cava di Colleferro).
2020, luglio 29	Sequestro dell'impianto TMB di Rocca Cencia di proprietà dell'AMA disposto dal Tribunale di Roma, per sistematiche e reiterate violazioni dell'AIA (Autorizzazione integrata Ambientale dell'impianto).
2022	DPR 4 febbraio 2022, il Sindaco di Roma R. Gualtieri nominato Commissario Straordinario Deroga al Piano di gestione dei rifiuti del Lazio Attribuito al Sindaco di Roma, R. Gualtieri anche poteri in materia di rifiuti ex art. 13 del D.L. n. 50/2022
2020, agosto 5	Approvazione del Piano di gestione dei rifiuti del Lazio

È in questo contesto di continua “*emergenza*” che con Decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022, il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri è stato nominato Commissario Straordinario al fine di assicurare gli interventi funzionali alla celebrazione del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell’ambito del territorio di Roma Capitale.

Il 20 aprile 2022, lo stesso Gualtieri, annunciava all’Assemblea Capitolina la decisione di realizzare un impianto di valorizzazione energetica tramite incenerimento di 600 mila tonnellate all’anno di rifiuti indifferenziati. Successivamente con ordinanza commissariale del 7 agosto 2024²⁴⁶ “*è stato imposto un vincolo di destinazione finalizzato all’istallazione del predetto impianto di termovalorizzazione sui terreni e sulle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale...*” in località Santa Palomba, nel territorio di Roma, al confine con i comuni di Albano Laziale, Ardea e Pomezia.

Tutto ciò in superamento delle linee programmatiche descritte nel Piano regionale dei rifiuti del 2020, il quale non aveva previsto alcun nuovo impianto di incenerimento nel Lazio.

Al fine di affrontare l’emergenza derivante dal maggiore afflusso di individui sul territorio di Roma capitale in ragione anche dell’evento religioso Giubileo 2025, al Sindaco di Roma, già Commissario al Giubileo, sono stati attribuiti poteri in materia di rifiuti in via ordinaria di spettanza regionale, con il già citato articolo 13 del D.L. n. 50/2022. Pertanto, la continua emergenza rifiuti ha spinto il Commissario Straordinario di Governo ad offrire una risposta concreta con la realizzazione del termovalorizzatore.

13.1. Realizzazione del termovalorizzatore e le contrastanti sollecitazioni dei cittadini

Il Sindaco di Roma Capitale è addivenuto ad avviare bando per la realizzazione di un polo impiantistico ubicato nel territorio del Comune di Roma, più precisamente nel Municipio IX, in località S. Palomba, nell’area di proprietà di AMA. Collocazione visualizzabile nell’immagine sottostante.

Tale impianto di termovalorizzazione, in ottemperanza alle richieste di Roma Capitale, avrà una capacità di trattamento di 600.000 tonnellate/anno di RSU, Rifiuti Solidi Urbani, Indifferenziati. Avrà un carico termico massimo complessivo di 250 MWt su 2 linee, ciascuna strutturata con capacità di trattamento di 300.000 ton/anno e carico termico massimo di 125 MWt.

Dagli elaborati a corredo della proposta tecnica di *Project Financing* per l’affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla progettazione e autorizzazione all’esercizio e costruzione dell’impianto di termovalorizzazione si evincono alcuni dati di progetto di seguito illustrati²⁴⁷.

²⁴⁶https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-09-03&atto.codiceRedazionale=24A04502&elenco30giorni=false

²⁴⁷ <https://gare.comune.roma.it/gare/id35364-dettaglio>

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PPP_R08_PT_Sintesi_non_Tecnica_REV.1.pdf

Figura 79 Immagine dell'ubicazione del termovalorizzatore rispetto: al Grande Raccordo Anulare di Roma e alla densità abitativa²⁴⁸



La qualità delle emissioni in atmosfera dell'impianto proposto garantisce il rispetto ed il miglioramento rispetto ai limiti definiti dalle BAT-AEEL.

Sarà realizzato utilizzando le migliori tecnologie disponibili (BAT) al fine di massimizzarne l'efficienza energetica e di minimizzare l'impatto sull'ambiente, con parametri all'emissioni pari o inferiori ai limiti più virtuosi delle BAT.

L'impianto è costituito da due linee forno-caldia (tecnologia a griglia mobile raffreddata ad aria) con rispettive linee fumi del tipo semi-dry (reattore a secco con calce idrata e carboni attivi, filtro a maniche, torre di lavaggio con iniezione di carboni attivi e NaOH, DeNOx SCR) ed unico ciclo termico con turbogruppo vapore a condensazione e spillamento, predisposto per l'assetto cogenerativo (teleriscaldamento civile e cogenerazione industriale).

La scelta della linea del tipo semi-dry consente di:

- Massimizzare l'abbattimento delle concentrazioni dei microinquinanti di tipo organico ed inorganico;
- Ottenere dei residui del trattamento inertizzabili presso impianti esterni dedicati, con maggiori alternative di mercato rispetto a quanto si avrebbe nel caso di utilizzo di altre tecnologie di trattamento fumi con utilizzo del reagente bicarbonato di sodio (in tale ultimo caso risultano disponibili minori tecnologie mature di inertizzazione per i prodotti sodici residui caratterizzati da alta solubilità);
- Non risentire di un mercato ristretto nell'arco temporale della convenzione, per quanto concerne i reagenti utilizzati, cosa che si avrebbe se fosse stata fatta la scelta di linea fumi con utilizzo di bicarbonato di sodio, mitigando il rischio di un aumento dei costi gestionali.

L'impianto è stato progettato inoltre per garantire il minore consumo possibile di acqua, intervenendo nel processo attraverso diverse ottimizzazioni e recuperi. L'ottimizzazione ed il recupero sono perseguiti grazie al recupero interno degli spurghi di processo ed alla parziale condensazione del vapore acqueo presente nei fumi.

La risposta all'ulteriore fabbisogno di risorsa idrica verrà altresì soddisfatto mediante ricorso alle seguenti alternative elencate in ordine di priorità di utilizzo:

- recupero dell'acqua piovana;

²⁴⁸ https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/24_marzo_31/termovalorizzatore-19-denunciati-per-il-progetto-di-santa-palomba-anche-il-sindaco-e-l-assessora-alfonsi-5048b6ea-55af-4280-b238-a251f5bb5x1k.shtml

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/termovalorizzatore_piano_rifiuti_slide.pdf

- riutilizzo dell'acqua depurata in uscita da depuratore di Santa Maria in Fornarola gestito dalla società ACEA ATO2 S.p.A.;
- ricorso a fonte esterna (approvvigionamento idrico mediante allaccio alla rete del Consorzio Industriale del Lazio limitrofo all'area di Santa Palomba);
- ricorrendo, in ultima analisi, all'emungimento dai pozzi realizzati in situ.

Il bilancio idrico predetto risolve le necessità del polo impiantistico, termovalorizzatore ed impianti ancillari.

Il polo impiantistico nel suo complesso è composto dalle seguenti principali sezioni:

- movimentazione rifiuto (avanfossa, fossa);
- trattamento termico (griglia, forno di combustione e generatore di vapore per il recupero termico);
- trattamento fumi (sistemi di abbattimento inquinanti e camino);
- utilizzo del calore (ciclo termico, turbina, condensatore);
- trattamento scorie;
- distretto sperimentale (cattura e stoccaggio CO₂);
- gestione delle acque;
- teleriscaldamento civile ed industriale;
- impianto fotovoltaico;
- altri ausiliari.

L'impianto di termovalorizzazione è costituito da:

- due linee forno-caldaia (carico termico massimo totale pari a 250 MW);
- linee trattamento fumi con tecnologia del tipo "semi-dry", composta da reattore a secco (con iniezione di calce idrata e carboni attivi), filtro a maniche, torre di lavaggio (con utilizzo di NaOH e carboni attivi) e DeNO_x SCR in coda;
- un ciclo termico comune con turbina a vapore a condensazione ad aria (potenza elettrica lorda ai morsetti dell'alternatore di circa 80MW).

La turbina a vapore è stata predisposta con n.2 spillamenti per funzionare in assetto cogenerativo (teleriscaldamento civile fino a circa 1 MW e predisposizione per la cogenerazione industriale fino a circa 20MW); nella proposta tecnica, come si vedrà, viene previsto solo un teleriscaldamento civile per le aree limitrofe di Santa Palomba; la predisposizione dello spillamento per l'utenza industriale consentirà nell'arco della vita utile dell'impianto di poter valorizzare ulteriormente tale tipologia di recupero energetico.

L'impianto, come si è detto, sarà realizzato utilizzando le migliori tecnologie disponibili (BAT) al fine di massimizzarne l'efficienza energetica e di minimizzare l'impatto sull'ambiente.

Per quanto riguarda le linee di trattamento fumi, come detto, la scelta del proponente è ricaduta su una soluzione costituita da: sezione *semi-dry* (reattore a secco con iniezione di calce idrata e carboni attivi, filtro a maniche), scrubber ad umido con iniezione di carboni attivi ed NaOH in soluzione acquosa, DeNO_x SCR.

Tale scelta rispetto ad una possibile alternativa completamente a secco (con bicarbonato di sodio e carboni attivi) consente di massimizzare l'efficienza di abbattimento dei microinquinanti organici ed inorganici.

La suddetta tecnologia risulta, infatti, la più efficace nell'abbattimento dei microinquinanti nei fumi di combustione (consente ad esempio una migliore gestione dei possibili picchi di mercurio grazie

all'inerzia intrinseca del sistema), presenta altresì minori costi gestionali complessivi, nonché risulta meno dipendente dal mercato ristretto degli operatori che commercializzano il bicarbonato di sodio utilizzato come reagente nelle linee fumi a secco. In ultimo, tale tecnologia consente di avere residui del trattamento fumi inertizzabili presso impianti terzi con una più vasta gamma di processi industriali.

In generale, nella sintesi non tecnica a corredo dell'istanza di adesione alla manifestazione d'interesse per l'affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla progettazione e autorizzazione all'esercizio e costruzione dell'impianto di termovalorizzazione²⁴⁹ si legge che “i valori proposti per le emissioni pongono l'impianto di cui trattasi ai primi livelli assoluti in Italia per prestazioni ambientali”.

Si segnala sin da ora che per alcuni parametri (polveri totali e NOx) vengono proposti valori migliorativi rispetto ai valori minimi dei range delle BAT-AEEL sui limiti alle emissioni.

Come parte integrante delle migliori tecnologie disponibili, il Proponente si avvale della tecnologia del principale operatore internazionale nel settore della termovalorizzazione (Hitachi Zosen Inova - HZI), che è in grado di garantire i più alti standard tecnologici dal punto di vista dell'efficienza di combustione (tecnologia proprietaria relativamente alla griglia di combustione).

Dal punto di vista ambientale, la risposta al fabbisogno idrico, già minimizzato attraverso diverse ottimizzazioni ed efficientamenti del processo (ad esempio mediante la condensazione del vapore acqueo dai fumi di combustione), viene attuata mediante: il recupero dell'acqua meteorica, il ricorso a fonte esterna (riutilizzo dell'acqua in uscita dal depuratore di Santa Maria in Fornarola gestito dalla società Acea Ato2 SpA), fornitura di acqua industriale dal Consorzio Industriale del Lazio e, solo in ultimo, mediante l'eventuale emungimento dai pozzi da realizzare in situ.

Il bilancio idrico comprende le necessità del termovalorizzatore e degli impianti ancillari.

L'impiantistica ancillare prevede: l'impianto di trattamento delle ceneri pesanti (scorie) finalizzato al recupero delle ceneri pesanti prodotte dalla combustione dei rifiuti (operazione in R) e progettato per una capacità di trattamento di 150.000 tonnellate/anno. In sintesi, attraverso trattamenti di vagliatura, triturazione, deferrizzazione, separazione di elementi metallici e l'utilizzo di cemento, si ottengono come output finali i residui metallici delle scorie (suddivisi in ferrosi e non ferrosi) da valorizzare sul mercato e un materiale minerale idoneo ad essere utilizzato come materiale da costruzione secondario o in altri processi produttivi nella logica dell'*End of Waste*.

Per quanto riguarda l'impiantistica ancillare per la cattura e lo stoccaggio della CO₂, ricordando che nel settore della termovalorizzazione dei rifiuti solo recentemente sono state avviate le prime applicazioni di questa tecnologia su scala europea, viene proposto un impianto di tipo sperimentale. L'impiantistica proposta per la “*Carbon Capture and Storage*” è costituita da un impianto di cattura e liquefazione della CO₂ e il successivo trasferimento in un sito idoneo allo stoccaggio permanente; è previsto lo stoccaggio geologico della CO₂ in giacimenti esauriti a gas nell'area *offshore* dell'Adriatico operati dalla società ENI in *joint-venture* con SNAM.

Per quanto riguarda l'impiantistica deputata alla distribuzione di calore e/o vettori energetici verso i possibili soggetti terzi pubblici e/o privati insistenti nelle prossimità dell'impianto, il progetto di fattibilità ha indagato la possibilità di servire utenze più prossime all'area del termovalorizzatore.

²⁴⁹ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PPP_R08_PT_Sintesi_non_Tecnica_REV.1.pdf
Avviso pubblico esplorativo ID 1554 – ID SUAFF 66637
https://commissari.gov.it/media/mtono1ui/rm20230003520-ordinanza-avvio-procedura-di-gara-tmv_signed_firmato.pdf

La tipologia di insediamenti abitativi e la mancanza di concentrazione di utenze nelle aree limitrofe al termovalorizzatore, che non consentono di raggiungere la sostenibilità tecnico-economica richiesta a tali tipologie di infrastrutture, ha fatto sì che in progetto fosse inserita una sola rete di teleriscaldamento fino a 1 MW per le sole utenze civili di Santa Palomba.

In ogni caso l'impianto di termovalorizzazione è stato predisposto per erogare fino a circa 20 MW di vapore a 12 bar 200 C per uso industriale: tale predisposizione è stata inserita per consentire successivi interventi in funzione di specifiche esigenze e/o in seguito alla nascita di nuovi fabbisogni. La predisposizione impiantistica del polo, volta a servire le utenze industriali rappresenta inoltre un ulteriore elemento di miglioria progettuale in quanto propedeutico allo sviluppo di una rete industriale che possa favorire l'allaccio delle industrie già presenti nella zona e favorire lo sviluppo di nuovi insediamenti produttivi.

Il proponente ha infine inserito ulteriore impiantistica e/o ulteriori annessi a corredo dell'impianto di termovalorizzazione.

Il progetto prevede infatti:

- la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da pannelli fotovoltaici, posto sulla copertura dell'edificio di recupero delle ceneri pesanti, con potenza di taglia di circa 2 MW, di cui: 1 MWe connesso alla rete di distribuzione di MT da mettere nella disponibilità del Concedente per promuovere lo sviluppo di una Comunità Energetica per la zona di Santa Palomba; 1 MWe connesso al sistema elettrico del termovalorizzatore sotteso alla rete in AT;
- la massimizzazione delle sistemazioni a verde per curare gli aspetti paesaggistici e di mitigazione nell'ambito della valorizzazione architettonica e paesaggistica del sito, con ricorso a verde estensivo e intensivo;
- la realizzazione di un centro di ricerca scientifica in partnership con università ed enti di ricerca nazionali, che troverà spazio nell'edificio polifunzionale.

In via preliminare, giova premettere che spetta alle Regioni, attraverso i piani regionali di gestione dei rifiuti (PRGR), individuare gli interventi e gli impianti da realizzare per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, nonché i criteri per la loro ubicazione. Come noto, il loro impatto sull'ambiente è valutato in sede di pianificazione, nell'ambito della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) e, in fase di realizzazione, nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai fini del rilascio delle autorizzazioni, sulla base dello specifico progetto dell'impianto da realizzare. I piani regionali devono attenersi, in ogni caso, ai macro obiettivi e linee strategiche individuate dal programma nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR) di cui al decreto ministeriale n. 257 del 24 giugno 2022, che, fra l'altro, sottolinea l'importanza di realizzare una rete integrata di impianti che tengano conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, dando in ogni caso priorità al recupero e al riciclo con la raccolta differenziata. I piani regionali di gestione dei rifiuti, ai sensi del vigente contesto normativo, devono indicare i criteri per l'individuazione delle aree non idonee e di quelle idonee alla localizzazione degli impianti, mentre spetta all'autorità competente, la Regione, la valutazione di compatibilità ambientale dell'opera da realizzare, nonché la sua coerenza con la normativa e con gli atti di pianificazione nazionale e regionale dei rifiuti (ai sensi dell'articolo 27-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Nel caso del termovalorizzatore in località Santa Palomba, si ribadisce che l'Autorità competente è il commissario straordinario per il giubileo della chiesa cattolica, responsabile sia dal punto di vista

pianificatorio che dal punto di vista autorizzativo, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 50 del 2022. Egli adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma capitale, anche a mezzo di ordinanza, sentita la Regione Lazio.

Al riguardo, deve rilevarsi che l'art. 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha previsto la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di un Commissario straordinario del Governo "al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025", che rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2026.

Successivamente, con D.P.R. 4 febbraio 2022 è stato nominato Commissario straordinario del Governo il Sindaco di Roma Capitale. L'art. 13 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, articolo rubricato "Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025", ha disposto, al primo comma, quanto segue: "*Il Commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, esercita le competenze assegnate alle Regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare:*

- a) predispone e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006;*
- b) regola le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;*
- c) elabora e approva il piano per la bonifica delle aree inquinate;*
- d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006;*
- e) autorizza l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006".*

Il secondo comma del suddetto art. 13 ha previsto che, ai fini dell'esercizio dei suddetti compiti, "il Commissario, ove necessario, può provvedere a mezzo di ordinanza, sentita la Regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea".

A fronte del rapido stato di avanzamento dell'iter burocratico del progetto e stante l'importanza di tale impianto ai fini della chiusura del ciclo dei rifiuti, nonché relative dispute che ciò ha generato, in data 19 settembre 2024 la Commissione d'inchiesta ha acquisito la risposta del Sindaco di Roma Capitale, Roberto Gualtieri in merito ad una puntuale richiesta di chiarimento²⁵⁰. Tale documentazione affronta diversi aspetti, tra i quali le motivazioni che hanno portato all'avviso per la realizzazione di un Impianto di Termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, e capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di rifiuti. In particolare, si chiarisce l'attività propedeutica svolta, antecedentemente alla pubblicazione del citato avviso pubblico, nonché le ragioni poste alla base della scelta della capacità di trattamento dell'impianto indicata nel medesimo avviso, le valutazioni relative alla tecnologia scelta e le

²⁵⁰ Doc. n. 192 del 19 settembre 2024.

argomentazioni che hanno portato ad escludere scelte tecnologiche alternative, nonché l'entità dell'investimento privato e i benefici per l'amministrazione di Roma Capitale derivanti dalla tariffa di accesso all'impianto. Il Sindaco Roberto Gualtieri risponde testualmente come di seguito: *La pubblicazione da parte di Roma Capitale dell'avviso pubblico per la "ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di project financing per l'affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla:*

- a) *Progettazione, Autorizzazione all'esercizio, Costruzione e Gestione di un impianto di Termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, e capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di rifiuti;*
- b) *Progettazione, Autorizzazione all'esercizio, Costruzione e Gestione dell'impiantistica ancillare deputata alla gestione dei rifiuti Residui ricadenti dal trattamento termico, la mitigazione delle emissioni di anidride carbonica e l'ottimizzazione della distribuzione dei vettori energetici recuperati.*

Si configura come fase attuativa delle disposizioni del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, tra cui, prima fra tutte, il Piano di estensione Rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC), approvato il 1° dicembre 2022 con Ordinanza commissariale n. 8/2022 avente ad oggetto "Approvazione del Piano di Gestione di Rifiuti di Roma Capitale e dei relativi documenti previsti dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii..

Il PGR-RC individua, mediante la definizione di specifici obiettivi e azioni necessari all'ottimizzazione della gestione e all'autosufficienza territoriale, l'insieme delle attività organizzative e logistiche per lo svolgimento di tutte le fasi della gerarchia rifiuti anche attraverso la realizzazione di un articolato sistema impiantistico che prevede: 2 impianti di selezione delle frazioni secche della raccolta differenziata, due impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche della raccolta differenziata, un impianto di trattamento termico di rifiuti differenziati residui con recupero energetico.

Nello specifico, si osserva che il PGR-RC ha definito la necessità del suddetto impianto di trattamento termico con recupero energetico ad alta efficienza (termovalorizzazione) dai rifiuti indifferenziati residui, sulla base della metodologia dell'Analisi dei Flussi (indicata nel programma Nazionale di Gestione Rifiuti) e del confronto del rendimento ambientale per specifiche categorie di impatto (emissioni di gas climalteranti e consumo di risorse fossili), tra lo Scenario di Piano e lo Scenario Zero mediante Analisi del Ciclo di Vita (LCA)²⁵¹, un'analisi aggiuntiva e innovativa rispetto agli strumenti usuali della pianificazione, indicata come volontaria dal Programma Nazionale Gestione Rifiuti. Il confronto del rendimento ambientale tra lo Scenario di Piano e lo Scenario Zero effettuato mediante LCA nell'ambito del PGR-RC, ha dimostrato che la scelta di ricorrere al recupero energetico diretto dei rifiuti indifferenziati residui risulta dalla drastica diminuzione dei volumi di discarica richiesti a supporto della gestione e in una significativa riduzione delle emissioni di gas climalteranti e consumi di risorse abiotiche".

Al riguardo, la Commissione d'inchiesta constata quanto già riscontrato in sede di audizione il 19 gennaio 2024, ed avvalorato successivamente. Ovvero che nel PGR-RC in riferimento, alla sopra

²⁵¹ <https://commissari.gov.it/media/2368/dichiarazioneedisintesi.pdf> Dichiarazioni di sintesi PGR-RC - L'alternativa considerata, denominata SCENARIO ZERO, descrive la situazione impiantistica attuale (Stato di Fatto) che è basata su una DIVERSA STRATEGIA DI RECUPERO DAI RIFIUTI INDIFFERENZIATI e sul recupero della sola materia (compost) dalle FRAZIONI ORGANICHE. Lo Scenario Zero descrive così una strategia di gestione ALTERNATIVA allo Scenario di Piano (quella attualmente in essere).

citata analisi dei flussi con il metodo *Life Cycle Assessment*, non vi è alcun riscontro in merito ai risultati dell’LCA rispetto allo scenario del piano e confronto con scenario zero²⁵².

È comunque da rilevare che sia nell’*Analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi*, per servire i comuni di Roma, Ciampino, Fiumicino e lo Stato Città del Vaticano.” Che nell’*aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti del Lazio*” approvato il 5 agosto 2020 la chiusura del ciclo dei rifiuti relativamente a Roma Capitale è prevista attraverso il conferimento in discariche e quindi ad un livello inferiore nella gerarchia dei rifiuti rispetto al PGR-RC.

Così prosegue il Sindaco: *“Nell’ambito di questi approfondite analisi basate sul soddisfacimento dei requisiti normativi previsti per le fasi della gestione rifiuti precedenti al recupero di energia dai rifiuti indifferenziati (es. raggiungimento del 65% di raccolta differenziata al 2030), è stata definita la capacità di trattamento dell’impianto di 600.000 tonnellate/anno”*.

Il PGR-RC è stato sottoposto, con esito positivo, al procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS), in cui gli aspetti ambientali sono stati affrontati, nei termini previsti per questa fase valutativa dalla specifica normativa, e riportati nel rapporto Ambientale di VAS e nelle risposte alle Osservazioni, fornite sia per i soggetti con Competenza Ambientale (SCA) che non (SCA).

Il procedimento di VAS ha confermato che, nella realtà del Comune di Roma, la realizzazione e conduzione di un impianto di recupero energetico ad alta efficienza dai rifiuti indifferenziati risulta in una notevole riduzione dell’impatto ambientale rispetto alla soluzione di gestione alternativa costituita dal mantenimento del trattamento dei rifiuti indifferenziati residui unicamente per mezzo di pre-trattamento con TMB/TM (scenario zero) e rispetta i criteri DNSH, *Do Not Significant Harm* (Non arrecare un danno significativo).

Sulla base di tali presupposti, con ordinanza n. 8/2022, il Commissario Straordinario ha disposto, tra l’altro, che Roma Capitale provvedesse ad indire una manifestazione di interesse per la presentazione di *Project Financing* per un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1 di capacità pari a 600.000 tonnellate/anno, dando avvio all’iter tecnico-amministrativo che ha portato, dopo la pubblicazione dell’avviso esplorativo e la valutazione dell’unica proposta pervenuta, alla pubblicazione della gara lo scorso 16 novembre: il progetto posto a base di gara è quello presentato dal proponente/promotore rimodulato dopo la fase di interlocuzione, secondo le modalità previste dal Codice Appalti.

In merito alla possibilità di inserire nel PGR-RC impianti di recupero energetico dai rifiuti indifferenziati che utilizzano “tecnologie alternative” all’incenerimento a elevato recupero energetico, si sottolinea che il PGR-RC è un documento accurato di pianificazione pubblica, basato sulla conoscenza precisa delle tecniche e tecnologie inserite tra le Azioni del Piano, mentre finora non è in funzione né in Italia né in Europa alcun impianto funzionante con le “tecnologie alternative” spesso citate a mezzo stampa.

In primo luogo, le “tecnologie alternative” richiedono il pre-trattamento dei rifiuti indifferenziati prima dell’avvio a recupero di energia: questa scelta, relativamente al recupero energetico dai rifiuti indifferenziati residui, è sfavorita dal Programma Nazionale di gestione rifiuti per i potenziali

²⁵² Doc. n. 205 dell’8 ottobre 2024

impatti ambientali, più elevati rispetto al recupero energetico diretto dei rifiuti residui, in particolare perché esige alti volumi di discarica o di incenerimento in cui smaltire gli scarti derivanti dal pre-trattamento.

Per quanto riguarda l'ipotetica possibilità di recuperare materia dai rifiuti indifferenziati residui si deve rimarcare che questa soluzione non è mai stata finora attuata in alcun luogo. Si tratterebbe infatti di realizzare impianti in grado di rendere riutilizzabili rifiuti che sono residuali rispetto alla raccolta differenziata o che sono scarti di altri trattamenti di recupero: tali scarti sono eterogenei e le diverse frazioni (da recuperare singolarmente quando si tratta di recupero di materia) sono sporcate e contaminate dal contatto prolungato e dalla frantumazione avvenute in fase di raccolta e nei trattamenti precedenti.

A pronte del fatto che, come evidenziato dalla nomina del Commissario Governativo, la gestione dei rifiuti nel comune di Roma deve affrontare una situazione di pesante emergenza, le tecnologie alternative per ora rimangono avvolte da un'alea che non permette di definire costi né efficacia e quindi non si presentano come adatte ed affrontare una domanda di pianificazione che richiede risposte ben quantificate nei termini dei costi, della capacità di trattamento e degli impatti ambientali, incluse le emissioni di gas climalteranti.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, l'importo stimato dell'investimento, così come indicato nella proposta del promotore posta a gara, è pari a 946.100.000 (IVA esclusa).

Il proponente ha presentato un'analisi costi benefici, espressamente richiesta dall'Amministrazione nell'Avviso pubblico esplorativo, per la valutazione dell'impatto economico e sociale derivante dalla progettazione, costruzione e gestione del TMV e dell'impiantistica ancillare deputata alla gestione dei Rifiuti Residui decadenti dal trattamento termico, la migrazione delle emissioni di anidride carbonica e l'ottimizzazione della distribuzione dei vettori energetici recuperati. Tale analisi indica un valore del rapporto benefici/costi pari a 1,53x. Tali benefici sono sia di natura economica (esempio riduzione del costo sostenuto per la gestione e il trattamento dei rifiuti di Roma Capitale tra la situazione "as is" (i.e. assenza del progetto del polo impiantistico) e lo scenario in cui venga invece realizzato il polo impiantistico) che ambientale (esempio riduzione della produzione complessiva di gas clima-alterante)".

Il Sindaco di Roma Capitale rappresenta inoltre che AMA S.p.A. – società in *house* del Comune di Roma Capitale – “non ha partecipato all'avviso pubblico per la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione perché l'investimento non era previsto nel Piano Industriale, né la stessa poteva ricorrere all'indebitamento; conseguentemente non era nelle condizioni finanziarie per sostenere l'intervento di realizzare l'opera”.

Passando ad un altro aspetto, dalle valutazioni relative all'impiantistica, in particolare in ordine alla CO₂ emessa e alla corrispondente sostenibilità del piano economico-finanziario è emerso che: “l'impiantistica prevista per la *Carbon Capture and Storage* è di tipo sperimentale: essa prevede la cattura e liquefazione della CO₂ mediante un impianto ad ammine fino a 50 Kg/h, e il successivo trasferimento in un sito idoneo allo stoccaggio permanente. È previsto lo stoccaggio geologico della CO₂ in giacimenti esauriti a gas nell'area offshore dell'Adriatico operati da ENI in *join venture* con SNAM.

In funzione delle ore annue di esercizio e del regime di funzionamento operabile, data la natura sperimentale dell'impianto, verrà determinato l'effettivo quantitativo annuo di CO₂ catturata.

L'impianto di cattura è stato dimensionato con i connotati di impianto sperimentale, con potenzialità di recupero finalizzata alla ricerca e sperimentazione della cattura della CO₂ e, pertanto, non ha impattato sulla sostenibilità economica del progetto.

Si segnala a tal proposito che, nell'ambito della risposta all'avviso pubblico esplorativo, il Proponente ha fornito un piano economico-finanziario asseverato da BPER Banca e un *Assumption Book* contenente una disamina esaustiva di tutte le ipotesi sottostanti la costruzione del PEF sotto il profilo qualitativo e quantitativo, da cui è stato constatato il rispetto della condizione di equilibrio del PEF, in linea con le previsioni di cui alle linee guida ANAC n. 9".

A fronte delle scelte politiche amministrative di cui si è detto, quindi preso atto della prospettiva pressoché inflessibile della realizzazione del termovalorizzatore nel circondario della Capitale, molteplici cittadini in forma libera o aggregati in comitati ed associazioni²⁵³ hanno manifestato pieno dissenso alle dette scelte e adito alle vie legali.

In particolare su questa vicenda vi sono stati quattro distinti ricorsi amministrativi con cui si sono impugnati i provvedimenti autorizzatori dinanzi al T.a.r. del Lazio, sede di Roma. Tali ricorsi sono stati presentati dall'Associazione di Promozione Sociale Verdi Ambiente e Società – A.P.S. Onlus con la Casale Certosa Società Agricola Semplice e il signor Alessandro Lepidini, in proprio e nella sua qualità di Presidente del Comitato non riconosciuto "No inceneritore a Santa Palomba" (primo ricorso), da un lato, dall'Associazione Forum Ambientalista ODV con la Società Agricola Ceglia (secondo ricorso), dall'altro, nonché dai Comuni di Albano Laziale e di Ardea (terzo ricorso) e, infine, dalla U.S.T. - Uniti per la Salvaguardia del Territorio, con il Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No Discariche No Inceneritori" (quarto ricorso) e hanno ad oggetto:

- l'ordinanza n. 7 del 1 dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica, pubblicata nella G.U. n. 302 del 28.12.2022, con la quale il Commissario straordinario ha disposto l'approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e ha dichiarato la conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (Vas) relativa al suddetto Piano approvando a tale fine i documenti correlati, quali il Rapporto ambientale, la Sintesi non Tecnica, la Dichiarazione di sintesi e i relativi allegati;
- l'ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica pubblicata anch'essa nella G.U. n. 302 del 28.12.2022, con la quale il

²⁵³ U.S.T. Uniti per la Salvaguardia del Territorio, Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No Discariche No Inceneritori", Associazione Italia Nostra Onlus, Daniela Boccacci, Claudio Ruggieri, Associazione Forum Ambientalista, Società Agricola Ceglia S.S., Comune di Albano Laziale, Comune di Ardea, Comune di Ariccia, non costituiti in giudizio;

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.astrid-online.it/static/upload/cds_/0000/cds_1349_24.pdf

Vi sono stati quattro distinti ricorsi, l'Associazione di Promozione Sociale Verdi Ambiente e Società – A.P.S. Onlus con la Casale Certosa Società Agricola Semplice e il signor Alessandro Lepidini, in proprio e nella sua qualità di Presidente del Comitato non riconosciuto "No inceneritore a Santa Palomba" (primo ricorso), da un lato, l'Associazione Forum Ambientalista ODV con la Società Agricola Ceglia (secondo ricorso), dall'altro, nonché i Comuni di Albano Laziale e di Ardea (terzo ricorso) e, infine, la U.S.T. - Uniti per la Salvaguardia del Territorio, con il Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No Discariche No Inceneritori" (quarto ricorso).

<https://altreconomia.it/tra-chi-si-oppone-al-nuovo-inceneritore-di-roma-che-non-sara-pronto-per-il-giubileo/>

Commissario ha disposto la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di rifiuti;
- gli atti presupposti e connessi indicati nella sentenza sopra citata.
Con sentenza n. 12165 del 2023 il T.a.r. per il Lazio ha disposto la riunione dei predetti ricorsi e, all'esito di un approfondito esame dei motivi, li ha respinti nel merito, con articolata motivazione. Avverso tale sentenza sono stati proposti quattro distinti appelli. Tutti i motivi di appello, variamente articolati con i quattro appelli, sono risultati infondati.

Nonostante le evidenze giurisdizionali del T.a.r. per il Lazio, l'attenzione dei cittadini rispetto alla realizzazione dell'impianto rimane tutt'oggi alta sotto diversi profili, alcuni si seguito accennati.

Al riguardo, si ritiene opportuno precisare che il piano di gestione dei rifiuti di Roma capitale 2022-2030 e il relativo rapporto ambientale, in ossequio al piano regionale di gestione dei rifiuti 2019-2025, è stato approvato, a seguito della conclusione della valutazione ambientale strategica, previo parere motivato del dipartimento III "*Ambiente e tutela del territorio acqua — rifiuti — energia — aree protette*" della Città metropolitana di Roma capitale, quale autorità competente, mediante determinazione prot. n. 2022-0179262 del 18 novembre 2022.

Giova segnalare, inoltre, che l'impatto ambientale dell'opera è stato valutato in sede di pianificazione, non ancora in fase di realizzazione, ossia nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale, sede questa ove sarà prevista, come disciplinato dalla normativa di riferimento, una fase di consultazione pubblica che garantirà ai comitati, alle associazioni ambientaliste e alla cittadinanza la visione del progetto e della relativa documentazione, nonché la possibilità di formulare osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi²⁵⁴.

L'esigenza di realizzazione del termovalorizzatore e pertanto la necessità del conferimento al Sindaco di Roma poteri derogatori, funzionali alla gestione dei rifiuti dell'anno Giubilare 2025, è oggetto di contestazioni da parte dei sindaci dell'area dei Castelli Romani, dei vari comitati e associazioni ambientaliste, nonché dalla cittadinanza, per l'impatto che l'inceneritore avrebbe in tema ambientale, di salute pubblica, di sfruttamento delle risorse del territorio, risorse idriche, inquinamento dell'aria e per i dubbi sulla effettiva utilità dell'impianto, che dovrebbe rispondere all'emergenza rifiuti in considerazione del massiccio afflusso di turisti previsti per il Giubileo 2025, e che invece verrebbe messo in opera solo nel 2027.

²⁵⁴ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/439722.pdf>

complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”.

Parallelamente, la direttiva europea n. 98 del 2008 contempla espressamente, nell’ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica.

Tabella 66 Sintesi dello stato di fatto 2022, contesto tendenziale 2030 e contesto obiettivo 2030-2035 per i rifiuti indifferenziati e scarti da RD e trattamenti da gestire _Fonte Comune di Roma ²⁵⁶

Tabella 18 di SINTESI								
RIFIUTI INDIFFERENZIATI e SCARTI da RD e TRATTAMENTI da GESTIRE								
PRODUZIONE STIMATA (tonnellate)								
	Stato di fatto		Sc Piano 2030		Sc Piano 2030		Sc Programmatico 2035	
	2022		Contesto Tendenziale		Contesto Obiettivo		Contesto Obiettivo	
	Pre-TR + Rec En	Disc	Rec En	Disc	Rec En	Disc	Rec En	Disc
Scarti da impianti di pulizia e selezione delle frazioni secche da RD	39.193	4.355	61.847	6.872	56.673	6.297	70.378	7.820 *
Plastiche avviate a recupero energetico in uscita da impianti di II° selezione delle plastiche	24.942		36.431		33.407		33.634	
Scarti da impianti di compostaggio e digestione anaerobica per il trattamento delle frazioni Organica e Verde da RD	31.374		71.815		65.854		71.090	
Scarti derivanti dal recupero dei rifiuti ingombranti (riciclo al 30%)	39.925		32.986		30.433		30.787	
Scarti da rifiuti da C&D		16.578		17.931		16.481		16.162
Rifiuti residui indifferenziati	905.627		591.499		542.500		456.000	
TOTALE da GESTIRE	1.045.417	20.943	794.579	24.802	728.868	22.778	661.889	23.982
Rifiuti a discarica – obiettivo 10% al 2035		30%		6,1%		4,8%		3,2%

Nel caso in esame la realizzazione dell’inceneritore rappresenterebbe, alla luce di tale approdo giurisprudenziale, un intervento necessario proprio per dare attuazione al suddetto principio di gerarchia, riducendo il conferimento in discarica di rifiuti mediante il loro recupero come combustibile per la produzione di energia, con l’effetto di ridurre anche l’impatto ambientale derivante dal trasporto dei rifiuti indifferenziati finalizzato al loro smaltimento in discarica. Gli appellanti oppongono che l’autorizzazione di un nuovo impianto di incenerimento per ritenersi legittima dovrebbe prevedere la contestuale implementazione di misure finalizzate a potenziare la prevenzione ed il riciclo, aumentando le percentuali di raccolta differenziata. L’obiezione non ha pregio, secondo i decisori amministrativi.

Il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale approvato dal Commissario straordinario prevede anche, tra le altre, misure per incrementare le percentuali di raccolta differenziata, nel quadro pertanto di un intervento organico finalizzato ad una ottimizzazione complessiva del ciclo di gestione dei rifiuti nell’area metropolitana della Capitale.

²⁵⁶ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/piano_rifiuti_slide.pdf
Piano per la chiusura del ciclo dei rifiuti 2022-2023.

Secondo quanto dichiarato dall'assessora all'Agricoltura, Ambiente e Ciclo dei Rifiuti di Roma, Sabrina Alfonsi²⁵⁷: *“La scelta di questa Giunta di realizzare nei prossimi anni un impianto per la valorizzazione energetica della quota di rifiuto indifferenziato prodotta a Roma serve a garantire la chiusura del ciclo secondo i principi dell'autosufficienza e della prossimità, fermo restando l'impegno dell'Amministrazione per aumentare gradualmente la quota di raccolta differenziata. L'analisi dei flussi che descrive l'andamento della produzione dei rifiuti nei prossimi anni, che sta alla base del piano presentato oggi in aula Giulio Cesare, prevede una graduale riduzione della quantità di rifiuti prodotti, pari a circa 130 mila tonnellate entro il 2030. Per la stessa data è previsto l'incremento della percentuale di raccolta differenziata dall'attuale 47% al 65%, obiettivo ambizioso ma certamente realizzabile ridisegnando il sistema della raccolta e investendo risorse su iniziative per la riduzione dei rifiuti e la promozione del riciclo e del riuso dei materiali. La capacità di trattamento del nuovo impianto, fissata in 600 mila tonnellate anno, tiene conto del trend di crescita costante della raccolta differenziata ed è inferiore a quella teorica che servirebbe a coprire interamente la quota di rifiuti da inviare a recupero energetico, a garanzia dell'intenzione di questa Amministrazione di proseguire nel percorso per rendere Roma una città più moderna, sostenibile e allineata alle altre grandi capitali europee”*.

Al riguardo si evidenzia la prospettiva fornita dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, in sede di confronto parlamentare su questa tematica il quale risponde testualmente alle sollecitazioni di dibattito [...] *“Roma capitale, avuto riguardo degli obiettivi del piano nazionale, dovrà pianificare un efficace sistema di raccolta differenziata che consenta di raggiungere migliori performance e un efficiente sistema impiantistico volto al riciclo dei materiali tale da garantire una corretta gestione dei rifiuti, secondo i principi di economia circolare, nella gerarchia dei rifiuti, destinando al recupero energetico solo la quota parte non effettivamente riciclabile.”*

A quanto sopra si aggiunge la preoccupazione nell'ambito della proposta di project financing per l'affidamento della concessione sia del polo impiantistico che per l'impiantistica ancillare. In riferimento a quest'ultima, in particolar modo l'attenzione dei comitati è alta per la parte che attiene la mitigazione delle emissioni di anidride carbonica e l'ottimizzazione della distribuzione dei vettori energetici recuperati.

Questo perché, trattandosi di un *project-financing*, l'onere finanziario per la costruzione e la gestione dell'impianto graverà per tutta la durata prevista di funzionamento dell'impianto stesso, cioè 33 anni e 5 mesi sui cittadini, tramite la TARI, per oltre 7 miliardi e 400 milioni di euro.

Infine, l'ulteriore criticità esposta dal mondo ambientalista è legata al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della CO₂. Il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE ETS – UE *Emission Trading System*²⁵⁸, è il principale strumento dell'Unione Europea per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Il meccanismo è di tipo *cap&trade* ovvero fissa un tetto massimo complessivo alle emissioni consentite sul territorio europeo nei settori interessati (cap) cui corrisponde un

²⁵⁷ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/consiglio_rifiuti_dichiarazione_alfonsi.pdf

²⁵⁸ La Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio”, più volte modificata (da ultimo, dalla Direttiva UE 2018/410). L'obiettivo ETS prefissato per il 2030 è ridurre del 43% rispetto ai livelli del 2005 le emissioni di gas climalteranti da parte dei settori disciplinati dal sistema.

equivalente numero “quote” (1 tonnellata di CO₂eq = 1 quota) che possono essere acquistate/vendute su un apposito mercato (*trade*). Il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori (*cap*) diminuisce nel tempo, imponendo di fatto una riduzione delle emissioni di gas serra nei settori ETS: in particolare, al 2030, il meccanismo garantirà un calo del 43% rispetto ai livelli del 2005²⁵⁹.

In merito all’obiettivo di riduzione della CO₂, Unione l’Europea sta valutando se inserire gli inceneritori fra gli impianti chiamati ad acquistare i crediti di carbonio, e ciò lo deciderà forse, entro il 2028. Questo perché nell’anno 2028 scadranno i cosiddetti “sussidi ETS”, per cui impianti che emettono gas climalteranti come inceneritori e termovalorizzatori presumibilmente dovranno pagare diritti di emissione da cui attualmente sono esclusi. A costi che al momento nel mercato UE si attestano a circa 85 euro per una tonnellata di anidride carbonica²⁶⁰.

Dunque, anche il tema delle *ETS Emission Trading System* preoccupa i cittadini quale ulteriore onere economico da sostenere attraverso la tassa sui rifiuti.

Si evidenzia altresì che, a livello europeo, sono già attivi diversi sistemi di cattura e stoccaggio dell’anidride carbonica prodotta dagli impianti di incenerimento e che l’adozione di tali infrastrutture sarà essenziale in previsione della possibile inclusione di tali impianti *nell’emission trading system* (ETS) a partire dal 2028 come previsto dalla direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023 che ha rivisto il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra in Europa.

13.2. Indagini della Procura sull’acquisto del terreno destinato al termovalorizzatore

Da fonti libere si apprende che in data 3 giugno 2021 Ama ha pubblicato un’indagine di mercato²⁶¹ per l’acquisto di un’area da destinare alla realizzazione di sedi impiantistiche.

Successivamente, nel settembre 2022 il Comune di Roma commissiona uno studio per individuare le aree idonee, e viene individuata l’area di Santa Palomba (IX Municipio), dieci ettari nella periferia meridionale del Comune, ai confini con Pomezia, Albano Laziale e Ariccia.

Il 18 novembre 2022 AMA acquista il terreno per la realizzazione dell’impiantistica prevista nel piano industriale aziendale 2020-2024 della Capitale per un importo di circa 7,5 milioni. Nello medesimo giorno dell’acquisto del terreno da parte di AMA, la Città metropolitana di Roma Capitale aggiorna il “*sistema dei vincoli*”. Il terreno scelto per l’impiantistica in parte sembrerebbe essere stato destinato dal Piano regolatore generale del Comune di Roma a verde pubblico e a Servizi pubblici di livello locale.

In data 1° dicembre 2022 il Comune di Roma pubblica un avviso pubblico esplorativo per ricercare operatori economici per *project financing* strumentale all’impianto di termovalorizzazione.

L’AMA il 21 settembre 2022 ricevette il mandato di acquisire l’area al prezzo di 7.462.275 euro. Dalle visure catastali emerge che i proprietari, l’immobiliare Palmiero, l’aveva comprata il 5 aprile

²⁵⁹ <https://www.mase.gov.it/pagina/emission-trading>

<https://www.mase.gov.it/pagina/emission-trading>

²⁶⁰ Per un termovalorizzatore che ‘brucia’ 270 tonnellate al giorno, il costo economico da sostenere in termini di ETS sarà di circa (85 euro x 270 T.) 22.950 euro al giorno da pagare all’Unione europea.

²⁶¹ <https://www.amaroma.it/gare-fornitori/avvisi-esplorazione-mercato/avviso/3090/>

2002 al costo di appena 475.140 euro. Un atto successivo, risalente al 6 aprile 2005, documentata poi da un passaggio di proprietà di alcuni lotti dalla Palmiero alla Immobiliare Srl di Emiliano Mei, imprenditore della logistica noto per il fallimento della *Only Service* (ImmobilMei non è parte dell'affare con il Comune).

L'accordo prevede che AMA versi anche 223.868 euro a titolo di mediazione nella misura del 3% del prezzo di compravendita da corrispondere al Gruppo Meci Srl, l'agenzia immobiliare che da gennaio 2021 è stata incaricata da Palmiero di trovare un acquirente per i terreni. La società Immobiliare Palmiero risulterebbe in liquidazione e sciolta dopo la vendita del terreno.

Sempre da fonte pubblica si rende noto che, a seguito di un esposto, è stata avviata l'indagine della Procura di Roma sulla questione dell'acquisto da parte di AMA Spa del terreno a sud di Roma a prezzi presumibilmente maggiorati²⁶².

La guardia di Finanza, su delega del pubblico ministero, accede agli uffici della società municipalizzata che gestisce il ciclo dei rifiuti in città, ivi acquisendo tutta la documentazione allegata al bando del 13 giugno 2021 e gli atti catastali e autorizzativi che hanno determinato l'esito della trattativa. Si tratta di un fascicolo esplorativo, cosiddetto "modello 45", dunque a quanto risulta non ci sono indagati e non sono state formulate ipotesi di reato. L'indagine prende le mosse dagli esposti presentati da "No inceneritori" tra cui i comitati uniti per il territorio UTS e Salute e Ambiente²⁶³.

Il riferimento è anche all'azienda multinazionale Amazon che si trova a poche centinaia di metri dall'area. I comitati che hanno presentato l'esposto fanno riferimento anche a una trattativa che il colosso Usa aveva avviato proprio per l'acquisto dei terreni poi ceduti ad Ama. Che quegli ettari fossero contesi non è un mistero. Ma pare sempre ad un prezzo inferiore rispetto a quello pagato dalla società capitolina. Fu un consigliere comunale, a fine 2022 a presentare alcune interrogazioni dove sosteneva che l'area per molti anni sarebbe stata messa in vendita al prezzo di 2,5 milioni di euro, ed affermava che l'area acquisita da Ama risulta solo per il 59% (a destinazione, n-dr) industriale, mentre per la restante parte risulterebbe invece terreno agricolo e verde pubblico. Tutti questi aspetti sono ora all'attenzione delle autorità.

Il 18 maggio 2024 intanto è scaduto il termine del bando di gara per il *project financing* dell'impianto. Unico concorrente in gara è il raggruppamento temporaneo di impresa (Rti) con capofila Acea, la *multiutility* quotata in Borsa che gestisce il servizio idrico, la fornitura di energia e lo smaltimento dei rifiuti, partecipata al 51% da Roma Capitale, al 23,33% da Suez Environnement e al 5,45% da Francesco Gaetano Caltagirone. Nel raggruppamento che si è aggiudicato il bando compaiono anche Hitachi Zosen Inova (azienda svizzera giapponese), Vianini Lavori (facente parte del gruppo Caltagirone) e di nuovo Suez.

Gli elementi che destarono l'attenzione dei media (nonché delle opposizioni politiche e sociali all'iniziativa) si ravvisarono nel cambio repentino della destinazione d'uso del terreno e nell'avvio

²⁶² https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/24_aprile_03/roma-termovalorizzatore-e-costi-decolla-l-indagine-della-corte-dei-conti-sui-prezzi-gonfiati-85bfc93b-e490-41b6-af17-9fb14b208x1k.shtml
https://roma.repubblica.it/cronaca/2024/03/30/news/ama_terreni_inchiesta_termovalorizzatore_santa_palomba-422400020/

²⁶³ Comitato UTS uniti per la salvaguardia del territorio e salute e ambiente, coordina le associazioni: Associazione Salute Ambiente di Albano, Associazione Pavona per la Tutela della Salute e l'Associazione Latium Vetus.

di alcune trattative negoziali precedenti, anche con gruppi rilevanti nel settore immobiliare, interrotte per motivi ignoti.

La Commissione d'inchiesta, decidendo di approfondire e chiarire anche la sopra descritta tematica ovvero quella dell'acquisto dei terreni siti in Santa Palomba, destinati alla realizzazione del termovalorizzatore, in data 24 aprile 2024 ha richiesto ad AMA spa, con cortese sollecitudine, l'esibizione di diversi documenti tra i quali il fascicolo tecnico relativo all'operazione di acquisto²⁶⁴.

Dopo diverse interlocuzioni, la nota di risposta del Presidente AMA Spa, Bruno Manzi, acquisita in data 24 luglio 2024 con il documento n. 172 rappresentava al Presidente di Commissione che tale documentazione non è disponibile perché acquisita ed in possesso della Procura della Repubblica a seguito delle operazioni compiute, nell'ambito del procedimento penale n.7278/23, dal Nucleo della Guardia di Finanza presso la Direzione Generale di AMA S.p.A. in data 13 marzo 2024, con successiva consegna della suddetta documentazione in data 20 marzo 2024²⁶⁵.

Successivamente in data 7 novembre 2024 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Francesco Lo Voi, trasmette una nota informativa redatta dal sostituto Procuratore Rosalia Affinito, con riferimento a quanto richiesto con la missiva della Commissione d'inchiesta, in merito ai sopra richiamati documenti. Rappresentando testualmente: *“che tutti gli atti relativi alla costruzione del termovalorizzatore sono stati acquisiti in copia, nell'ambito del P.P. 7278/23 FNCR, presso la società AMA spa e giammai sottoposti a sequestro. Pertanto, gli atti in originale sono nella disponibilità di AMA spa; in ogni caso, non vi sono ragioni investigative che ostano al rilascio della copia alla commissione richiedente degli atti depositati al fascicolo delle indagini”*²⁶⁶.

La Commissione d'inchiesta ritiene che quanto accaduto sia un palese manifestazione della scarsa collaborazione mostrata dai vertici della società AMA S.p.A., segnale da tenere in considerazione per il proseguo dell'attività di inchiesta.

Da notizie di stampa si apprende che la Procura regionale della Corte dei Conti ha avviato approfondimento in merito e che i terreni in questione sono identificati dai seguenti dati catastali: Foglio 1186 – Particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822, acquisiti da AMA S.p.A. in forza di rogito notarile n. 13786 registrato a Roma in data 25 novembre 2022 dal notaio Dott. Nicola Atlante²⁶⁷. Tra AMA S.p.A. e la Immobiliare Palmiero F.. Inoltre, è stato effettuato l'acquisto anche della particella 105 del foglio 1186, un terreno di 192 metri quadri. Area di pochi metri quadrati che farebbe riferimento ad un'area esclusa dal vincolo di destinazione finalizzato all'installazione dell'impianto di termovalorizzazione.

Nell'ordinanza Commissariale a firma del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 (D.P.R. 4 febbraio 2022) del 7 agosto 2024, in richiamo all'ordinanza del medesimo Commissario, n. 8 del 1 dicembre 2022, si legge che viene *“disposto il vincolo di destinazione finalizzato all'installazione del predetto impianto di termovalorizzazione sui terreni e*

²⁶⁴ Prot. n. 2024/348/rifiuti del 24 aprile 2024 – *“fascicolo di valutazione e stima del valore dei terreni in questione, e in particolare il fascicolo di istruttoria tecnica, con allegati gli immobili di comparazione utilizzati dal collegio incaricato della stima, sulla base del quale si è pervenuti all'individuazione del prezzo dei citati terreni”*

²⁶⁵ Doc. n. 172 del 20 marzo 2024.

²⁶⁶ Doc. n. 225 dell'8 novembre 2024.

²⁶⁷ TAR Lazio Sez. V n. 12198 e 12165 del 19 luglio 2023.

sulle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale identificati dai seguenti dati catastali: Foglio 1186 – Particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822. Disposto inoltre il diritto di superficie, ex articoli 952 e seguenti del codice civile²⁶⁸”.

Su tale questione, richiamata nell’ambito di un’interrogazione parlamentare interposta il 3 ottobre 2024, Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica, Picchetto Fratin,²⁶⁹ risponde testualmente come di seguito: “*Il commissario straordinario, preso atto delle aree potenzialmente idonee, ha disposto, con ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022, di imporre sui terreni e sulle pertinenze siti nel territorio di Roma capitale (identificati dai seguenti dati catastali: foglio 1186; particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822) un vincolo di destinazione finalizzato all’installazione in località Santa Palomba di un impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con efficiente recupero energetico per una capacità totale di 600.000 Tonnellate all’anno, in quanto ritenuto essenziale ai fini del raggiungimento dell’autosufficienza impiantistica. Tale scelta si è basata su una specifica analisi dei flussi effettuata a valle di una valutazione di scenari alternativi, mediante analisi LCA (life cycle assessment)*”.

Per quanto attiene l’inserimento della particella catastale 105 del foglio 1186, si rappresenta che, per come riferito dal commissario straordinario, la stessa costituisce parte integrante del sito acquistato da AMA S.p.A. in forza dell’unico rogito notarile Rep. n. 66954 — Racc. 34786 del 24 novembre 2022 e registrato in data 25 novembre 2022. L’acquisto è stato stabilito “*a corpo con annessi e connessi, adiacenze e pertinenze, servitù attive e passive*” per complessivi 99.779 metri quadrati che includono 9 particelle catastali, tra cui la particella 105, che si estende lungo il confine del terreno per 192 metri quadrati e, pertanto, non rappresenterebbe un vincolo per la realizzazione dell’impianto”.

La Commissione ha ritenuto necessaria un’istruttoria al fine di compiere accertamenti in merito al solo valore dei terreni e comprendere come è mutato il costo di acquisto di tali beni. Quanto, stante le dettagliate informazioni sopra citate, provenienti da fonte aperta. Pertanto delegato l’Ufficiale di collegamento con la Guardia di Finanza in servizio presso della Commissione ad effettuare tali accertamenti, tramite consultazione delle banche dati in uso al Corpo le cui risultanze depositate ed acquisite dall’archivio della Commissione in data 7 ottobre 2024 sono state ritenute sottoposte a regime di segretezza²⁷⁰.

In merito alla questione dei terreni si rappresenta che in data 23 novembre 2023, viene pubblicata²⁷¹ l’Ordinanza n. 40 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della chiesa Cattolica 2025 - che in merito alla realizzazione del Polo impiantistico di Roma Capitale deroga all’art. 15, comma 1, della legge Regione Lazio n. 15 dell’11 agosto 2008 e s.m.i.²⁷² e all’art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001 e s.m.i.²⁷³.

²⁶⁸ https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2024/09/05/AllegatiPDF/ordinanza_30_2024.pdf

²⁶⁹ Senato della Repubblica XIX Legislatura Fascicolo n. 72 del 3 ottobre 24.

²⁷⁰ Doc. n. 209 del 7 ottobre 2024.

²⁷¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/11/23/24A06167/SG>

²⁷² Legge Regionale 11 Agosto 2008, n. 15 Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia

<https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidetail&id=9078&sv=vigente>

²⁷³ Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

Legge Regione Lazio n. 15 dell'11 agosto 2008 Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Art. 15 (Interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali).

1. Ferma restando la sospensione dei lavori prevista dall'articolo 14 per le opere non ultimate, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l'esistenza di interventi di nuova costruzione in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività nei casi previsti dall'articolo 22, comma 3, lettere b) e c), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche o in totale difformità dagli stessi, ovvero con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'articolo 17, ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al proprietario, ove non coincidente con il primo, la demolizione dell'opera ed il ripristino dello stato dei luoghi in un congruo termine, comunque non superiore a novanta giorni, indicando nel provvedimento l'opera e l'area che vengono acquisite di diritto nel caso previsto dal comma 2. Ai fini della presente legge, si considerano interventi eseguiti in totale difformità dai citati titoli abilitativi gli interventi che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto dei titoli stessi, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi, oltre i limiti indicati nel progetto, e tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001.

Art. 31 Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine.

Il Sindaco di Roma Capitale, Roberto Gualtieri, nonché Commissario Straordinario, appreso dell'interesse della Commissione in merito all'acquisto del terreno di Santa Palomba, sede di ubicazione dell'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti romani, ha spontaneamente fornito una puntuale documentazione tecnica, acquisita dalla Commissione d'inchiesta con documento n. 234 in data 27 novembre 2024.

Di seguito si dà conto del puntuale percorso amministrativo attraverso il quale si è addivenuti alla compravendita dei terreni di Santa Palomba.

- 1. Con provvedimento dell'Amministratore Unico di AMA Dott. Stefano Antonio Zaghis il 7 novembre 2021 viene approvato il piano industriale 2020/2024 di AMA;*
- 2. Il 3 giugno 2021 viene pubblicato, sul sito aziendale di AMA nonché sui quotidiani: Milano Finanza, Italia Oggi, Il Messaggero, Il Corriere della Sera, Libero, Il Giornale, Il Sole 24Ore e la*

- Repubblica, l'avviso di indagine di mercato per acquisto di area da destinare alla realizzazione di sedi impiantistiche con termine di presentazione delle proposte il 18/06/2021;*
3. *Entro il termine del 18 giugno 2021 pervengono ad AMA 4 proposte di vendita (tra le quali quella di Santa Palomba Via Ardeatina al prezzo di 75,00 al mq);*
 4. *Il 7 luglio 2021 l'Amministratore Unico dott. Stefano Antonio Zaghis nomina la Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse pervenute: Presidente: dott. Stefano Antonio Zaghis, Componente: ing. Silvio De Sisti; ing. Emanuele Lategano; arch. Roberto Panei; avv. Alessandra De Luca.*
 5. *La commissione svolge le proprie attività interrompendo i propri lavori il 16 settembre 2021 (14/7/2021, 29/7/2021, 6/9/2021 e 16/9/2021)*
- La Commissione ritiene potenzialmente idonee per la destinazione a sedi impiantistiche le aree site in località Ponte Malnome e via Ardeatina km 23+600 – Santa Palomba. Determina che AMA procederà ad affidare l'incarico per la redazione di specifica due diligence a primario professionista*
6. *il 5 novembre 2021 viene nominato il nuovo Amministratore unico di AMA nella persona del prof. Angelo Piazza;*
 7. *il 15 novembre 2021 l'Amministratore Unico nomina Direttore Generale il dott. Maurizio Pucci;*
 8. *Il 4 aprile 2022 il Direttore Generale nomina una nuova Commissione: Presidente Maurizio Pucci; Componente: Emiliano Limiti; Componente Emanuele Lategano; Cesare Ciotti; Claudio Di Santo. Segretario verbalizzante: Michaela Cipollone.*
 9. *Il 22 giugno 2022 l'Assemblea dei Soci di AMA nomina del CDA in luogo dell'Amministratore Unico;*
- 10. Il 20 settembre 2022 la Commissione termina i propri lavori.*
- La Commissione ha proceduto a verificare la fattibilità dell'acquisto del solo terreno sito in località Santa Palomba, unico ritenuto dalla stessa utilmente acquisibile atteso che il sito di Ponte Malnome insiste su un'area già gravata da numerosi insediamenti industriali che, hanno dato origine a numerose e reiterate proteste da parte della popolazione residente; pertanto proporre la realizzazione di un ulteriore impianto industriale in detta area avrebbe inevitabilmente comportato reazioni ostruzionistiche con sicuro rallentamento dei lavori.*
- Dal verbale della riunione conclusiva risulta che: la società Intellera era stata incaricata allo scopo di relazionare in merito alla questione vincolistica e a quella economica.*
- La Commissione conclude: "la Società incaricata non ha rilevato alcun fattore escludente ma solo fattori condizionanti" (Relazione GECON).*
- Dal punto di vista della congruità dell'offerta, la società Intellera ha redatto relazione con due tipologie di valutazione: 1) immobiliare; 2) catastale infatti risultano insistere sul terreno delle differenti particelle componenti le superfici che quindi generano una oscillazione dei prezzi, Tale circostanza è stata ricondotta a sintesi attraverso perizie e valutazioni effettuate da professionisti incaricati per le quali viene definito congruo il valore di € 75,00 al mq. (LINARI)*
- Decide di trasmettere la proposta di acquisto area di via Ardeatina km 23+600 – Santa Palomba per la decisione finale del Consiglio di Amministrazione*
11. *il 18 ottobre 2022 il CdA delibera di sottoporre all'approvazione dell'Assemblea dei Soci l'acquisto dei terreni e delle pertinenze siti nel Comune di Roma, località S. Palomba in via Ardeatina Km 23.600.*
 12. *il 20 ottobre 2022 l'Assemblea dei Soci autorizza l'acquisto dell'area.*
 13. *In data 27 ottobre 2022 quindi dopo che la Società AMA si è determinata ad acquistare il terreno sulla base di una procedura pubblica e trasparente perviene dalla Società Agricola NIFEMM una proposta di vendita di un diverso terreno, senza alcuna indicazione identificativa dello stesso e delle relative caratteristiche urbanistiche.*

14. il 24 novembre 2022 presso lo studio del notaio Nicola Atlante viene stipulato l'atto di compravendita del terreno.

Mentre, nella relazione tecnica estimativa a firma del geometra Umberto Linari (Studio Magni Linari) in data 15 settembre 2022, con riferimento al principale oggetto della perizia ovvero l'individuazione delle più probabile valore di mercato si riporta per il paragrafo nel quale si dà conto dei criteri utilizzati, segnatamente quanto di seguito: “[...] alla base dell'analisi svolta nel metodo diretto si evidenzia la non uniformità delle rilevazioni di specifici dati di vendita-offerte, nonché stime desumibili dall'attività degli operatori e agenzie immobiliari dislocate al di fuori del comune di Roma, ovvero nei comuni confinanti di Ardea e Pomezia, in Località Santa Palomba, il sottoscritto, al fine di individuare il più probabile valore di mercato dell'area oggetto di stima, ritiene congruo far riferimento al metodo indiretto, in quanto l'analisi si basa su dati garantiti dall'analisi dall'osservatorio del mercato immobili (OMI). Pertanto, tenuto conto degli elementi tecnici ed economici espressi in precedenza, considerate le caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei beni oggetti di stima, si ritiene che il più probabile valore di mercato e pari a: 75,00 euro/mq per l'intera area oggetto di stima. Per un valore complessivo pari a:

Destinazione urbanistica PRG	superficie (mq)	valore di mercato unitario	valore di mercato totale
Superficie totale del lotto oggetto di stima	99497,00	75,00 €	7 462 275,00 €
Totale			7 462 275,00 €

Con l'approssimazione che è propria di ogni giudizio estimativo, che attenga a beni immobiliari, sia di avviso che l'anzidetta somma di euro 7.462.275,00 (settemilioni quattrocentosessantadue miladuecentosettantacinquemila euro/00) possa oggi rappresentare il più probabile valore di mercato degli immobili in esame”.

Per ogni ulteriore approfondimento, si rimanda all'allegato 2 in appendice²⁷⁴.

Successivamente, in adempimento della richiesta documentale avanzata dalla Commissione d'inchiesta in data 24 aprile 2024 il Presidente AMA S.r.l., Bruno Manzi, in data 27 novembre 2024 post meridiem²⁷⁵ forniva “la relazione di stima resa da Intellera Consulting srl, a ciò incaricata da AMA Spa, e per essa elaborata dallo studio del Geometra Umberto Linari (Studio Magni Linari), professionista legalmente abilitato e la nota di attestazione della congruità del prezzo di acquisto offerto redatta dal medesimo professionista”. Segnatamente:

“la stima di euro 75,00 al mq di lotto redatta dal Gruppo ME.CI s.r.l. possa ritenersi congrua, in quanto:

- 1) I parametri utilizzati dal su indicato studio di Consulenze e mediazioni immobiliari erano già stati oggetto di attenzione e valutazione del sottoscritto
- 2) il valore rilevato rispecchia quanto già stimato con mia relazione del 15/09/2022 seppur raggiunto tramite un diverso criterio (metodo di stima indiretto)

In conclusione lo studio del Gruppo ME.CI s.r.l. conferma la valutazione/stima redatta dal sottoscritto (geometra Umberto Linari) e pertanto si può ritenere appropriato il prezzo di euro 75,00 al mq per il lotto oggetto di stima (Roma, Santa Palomba, via Ardeatina Km 23,600 area logistica in vendita)”.

Il perito incaricato dall'AMA determina il valore di mercato partendo da fonte diretta, ovvero indagini condotte in ambito fiduciario, stime di operatori e agenzie immobiliari, e la corrobora

²⁷⁴ Doc. n. 234 del 27 novembre 2024.

²⁷⁵ Doc. n. 238 del 27 novembre 2024.

impiegando fonti indirette, ossia utilizzando informazioni e dati tratti dall'osservatorio del mercato immobiliare (per approfondimenti si veda l'allegato 2).

13.3. Legittimità del termovalorizzatore: Sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV n. 1349/2024.

Ad oggi e segnatamente a far data dalla pronuncia della sentenza Consiglio di Stato Sez. IV n. 1349 del 9 febbraio 2024, la scelta politico-amministrativa del termovalorizzatore ha ricevuto una definitiva affermazione di legittimità amministrativa. Essa si argomenta in articolate fasi logico giuridiche che si avviano, nella parte motiva della decisione richiamata, a partire dal tema della limitazione dello smaltimento dei rifiuti in discarica, per giungere all'assestamento del principio comunitario dell'autosufficienza e della prossimità territoriale nello smaltimento dei rifiuti.

Il *thema decidendum*, come circoscritto nel ricorso introduttivo, sostanzialmente presupponeva una presunta violazione del principio della gerarchia comunitaria dei rifiuti - (*id est*: al primo posto la prevenzione “*il miglior rifiuto è quello che non viene prodotto*”, al secondo il riutilizzo e il riciclaggio e al terzo, prima solo dello smaltimento in discarica o tramite incenerimento brutto, il ricorso al recupero tramite termovalorizzatori). A fronte di tale prospettata censura di illegittimità i giudici di Palazzo Spada riconoscevano, in estrema sintesi, un dato giustificativo del provvedimento impugnato ovvero che la suddetta gerarchia risulta comunque rispettata in quanto, nel caso di specie, il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, approvato dal Commissario straordinario «*prevede anche, tra le altre, misure per incrementare le percentuali di raccolta differenziata, nel quadro pertanto di un intervento organico finalizzato ad una ottimizzazione complessiva del ciclo di gestione dei rifiuti nell'area metropolitana della Capitale*». Anzi, -si aggiunge-, il suddetto piano «*si fa carico della necessità di garantire che la pianificazione delle capacità di termovalorizzazione sia conforme e favorevole alla gerarchia dei rifiuti e tenga altresì conto del potenziale delle tecnologie nuove ed emergenti per il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti*».

Tanto più che -aggiunge il Consiglio di Stato - secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia UE con sentenza 8 maggio 2019 in causa C – 305/18 «*la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione*” (punto 29).

Ciò anche in ragione del fatto che l'art. 4, comma 1, della direttiva rifiuti, come correttamente rilevato dal T.a.r., non introduce una disposizione immediatamente precettiva bensì “*stabilisce la gerarchia dei rifiuti quale dev'essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti*”. Ciò che rileva, in definitiva, è che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva “*rifiuti*”, nell'attuare il principio della “*gerarchia dei rifiuti*”, gli Stati membri adottino “*misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo*” come accade, nel caso di specie, attraverso la predisposizione di misure atte a dotare Roma Capitale anche di un sistema impiantistico adeguato ed autosufficiente”. E quindi, secondo il CDS, la normativa comunitaria, così come interpretata dalla giurisprudenza, “*non condiziona affatto le operazioni di recupero di rifiuti per la produzione di energia alla contestuale adozione di misure finalizzate al miglioramento delle percentuali di raccolta differenziata, lasciando, al contrario, ampia discrezionalità agli Stati membri*”.

Gli Stati membri, dunque, avrebbero ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi più idonei per risolvere il problema dei rifiuti, il che implica una sostanziale deroga ai “criteri di priorità” della gerarchia comunitaria per i rifiuti, riducendola, al massimo, ad una scelta tra termovalorizzazione o discarica. Ma se di marginale discrezionalità parlano le scarse sentenze della Corte di Lussemburgo non va sottaciuto il dettato di cui alla medesima pronuncia europea per cui «*ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva “rifiuti”, nell’attuare il principio della “gerarchia dei rifiuti”, gli Stati membri devono adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo*».

Conclusione, quella sopra richiamata, tanto più evidente se si legge in controluce con l’art. 179, comma 3 del D.Lgs. 152/06, il quale consente di discostarsi dall’«*ordine di priorità*» della gerarchia «*in via eccezionale*» e solo «*con riferimento a flussi di rifiuti specifici*» nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

In conclusione, in tema di termovalorizzatori deve ritenersi ancora un cardine indefettibile la il principio comunitario della gerarchia dei rifiuti con le sue scelte prioritarie e la sua scala di valori, tanto da condizionare al suo rispetto i finanziamenti comunitari nel settore. Nella sentenza del CdS si dice:

“Da quanto precede emerge che la scelta operata dal Commissario è, al contempo:

- a) rispettosa della gerarchia dei rifiuti perché riduce in modo significativo il conferimento in discarica, ottimizzando il ciclo nel suo complesso (cfr. art. 4 direttiva 2008/98 CE e artt. 179 e 182 del D.Lgs. 152/06);
- b) incrementa l’attività di recupero (energetico) che è attività sovraordinata nella gerarchia dei rifiuti rispetto al conferimento in discarica (artt. 179, comma 1, lett. d) e 181 del D.Lgs. 152/06);
- c) attua l’autosufficienza e la prossimità territoriale nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti (art. 182-bis del D.Lgs. 152/06);
- d) attua il principio della gestione dei rifiuti “senza pregiudizio per l’ambiente” in relazione al minor impatto ambientale connesso alle attività di trasporto dei rifiuti e a quello collegato di precauzione (artt. 177 e 178 del D.Lgs. 152/06).

Ciò in conformità non solo alle previsioni del piano regionale e di quello nazionale ma degli stessi principi indicati dalla direttiva 2008/98 CE”

Da ciò non si può in alcun modo trascurare che in sede almeno operativa opera comunque ed ancora il principio di prevenzione alla luce del quale anche in ottemperanza ai “considerando 29” della direttiva rifiuti, la prevenzione/riduzione della produzione dei rifiuti «*è il modo più efficace per incrementare l’efficienza delle risorse e ridurre l’impatto dei rifiuti sull’ambiente. È importante, pertanto, che gli Stati membri adottino misure adeguate a prevenire la produzione di rifiuti, controllino i progressi compiuti nell’attuazione di tali misure e li valutino*».

Tale assunto si conferma anche valorizzando il disciplinare del Piano rifiuti di Roma per il quale «*la prevenzione, introdotta in modo strutturale dalla Direttiva 2008/98/CE, costituisce la migliore opzione percorribile secondo la gerarchia dei rifiuti e persegue la finalità di dissociare la crescita*

economica dagli impatti ambientali a essa connessi ed è parte sostanziale della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare».

In esso correttamente si afferma ancora che la riduzione dei rifiuti (opzione n. 1 della gerarchia) verrà raggiunta attraverso *«l'informazione ai cittadini per promuovere la cultura ambientale, l'attivazione di sistemi premianti per chi riduce la produzione rifiuti, l'attivazione di metodi per la quantificazione accurata della produzione dei rifiuti e la stima degli effetti delle azioni di prevenzione, la riduzione degli imballaggi e della plastica monouso, la corretta gestione dei rifiuti derivanti da eventi pubblici e dai servizi di ristorazione scolastica, il contrasto allo spreco alimentare e la promozione dei Centri del Riuso e l'EcoRubrica».*

14. La vicenda di Mezzocammino

14.1. Contestualizzazione normativa e territoriale del fenomeno incendiario

Gli incendi vengono definiti nel senso più ampio, nel decreto legislativo n. 139 del 2006 che indica le competenze del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco anche in relazione agli incendi boschivi.

La legge stabilisce che la prevenzione degli incendi definita quale *“funzione di preminente interesse pubblico da conseguire in termini di obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente. È affidata alla competenza esclusiva del Ministero dell'Interno che la esercita attraverso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco e il Corpo Nazionale”* (art.13 D.Lgs n. 139/2006).

In termini di intervento nel caso di incendi boschivi, l'art.24 comma 9 dispone che *“Ferme restando le competenze delle regioni e delle province autonome e del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di spegnimento degli incendi boschivi, di cui all'articolo 7, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353, le strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale assicurano, al ricorrere delle condizioni di cui al comma 1, gli interventi tecnici urgenti di propria competenza diretti alla salvaguardia dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni e svolgono i compiti che la legge assegna allo Stato in materia di lotta attiva agli incendi boschivi. Sulla base di preventivi accordi di programma, il Corpo nazionale pone, inoltre, a disposizione delle regioni risorse, mezzi e personale per gli interventi di lotta attiva contro gli incendi boschivi. Gli accordi di programma sono conclusi tra il Corpo nazionale e le regioni che vi abbiano interesse e debbono prevedere, per ciascun territorio, le risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale da mettere a disposizione. I relativi oneri finanziari sono a carico delle regioni.”*

L'articolo 16 del Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, Codice della protezione civile, prevede che il Servizio Nazionale di Protezione Civile si espliciti in relazione anche a rischi derivanti da incendi boschivi. Questa espansione della nozione tradizionale corrisponde a quanto già previsto nella legge 353 21 novembre 2000 (Legge quadro sugli incendi boschivi) che all'art. 7, 'Lotta attiva contro gli incendi boschivi' dispone che *“il Dipartimento garantisce e coordina sul territorio nazionale, avvalendosi del Centro operativo aereo unificato (COAU), le attività aeree di spegnimento con la flotta aerea antincendio dello Stato, assicurandone l'efficacia operativa e*

provvedendo al potenziamento e all'ammodernamento di essa. Il personale addetto alla sala operativa del COAU è integrato da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco²⁷⁶.”

La situazione generale degli eventi incendiari ci viene fornita dai dati satellitari del sistema europeo *Effis-Copernicus*, che certificano il numero di incendi rilevati evidenziando il triste primato del nostro Paese.

Nell'anno 2024 sono stati registrati 254 episodi a livello nazionale per un totale di 28.634 ettari di terra bruciata (dati aggiornati all'8 agosto 2024), pari al 24% degli episodi censiti su scala europea. Seguono Romania, Spagna e Francia ma con meno incendi rilevati, rispettivamente 230, 170 e 148 da gennaio ad oggi. Il record negativo resta intatto anche sul lungo periodo: la media 2006-2023 rileva 290 episodi all'anno in Italia, seguita dai numeri di Portogallo e Spagna.

A fare da contraltare, però, è il dato relativo alla superficie bruciata che risulta più contenuto, rispetto alle performance degli altri Paesi europei: circa 28mila ettari in Italia nel 2024 (lo 0,1% della superficie totale), pari a circa 56.700 ettari bruciati ogni anno nel nostro Paese, risulta inferiore rispetto ai record di Portogallo e Spagna.

Il Responsabile dell'Area Centro Operativo per la sorveglianza ambientale afferente al “*Centro Nazionale per le crisi e le emergenze ambientali e il danno*” (CRE-CSA) di ISPRA, dott. Roberto Inghilesi, dirigente ISPRA, ritiene che la superficie interessata quest'anno dagli incendi risulta in linea con le medie degli ultimi 15 anni, e riferisce che come l'Italia bruciasse molto di più prima dell'approvazione della legge quadro sugli incendi nel 2000.

Ponendo l'attenzione a periodi recenti, si osserva un andamento in crescita. A confermare il trend in aumento degli incendi rispetto alla scorsa stagione sono anche i Vigili del fuoco. I loro dati, che rilevano molti più episodi rispetto ai satelliti, misurano tutti gli incendi che interessano la vegetazione e richiedono un intervento delle squadre di terra: a partire dal 15 giugno scorso, data di inizio della campagna antincendio boschivo (Aib) che ogni anno potenzia le azioni di prevenzione e le forze in campo nel periodo estivo, gli interventi finora sono stati 28.921, circa 5mila in più rispetto ai 23.990 registrati nello stesso arco di tempo nel 2023; anche se molti meno rispetto a quelli del 2022, 2021 e del 2017. La campagna, però, è ancora in corso e quest'anno il Governo ha deciso di prorogare fino al 15 ottobre 2024.

Molte Regioni hanno messo a punto piani ad hoc e migliorato la prevenzione con mappature e interventi mirati. Questo oggi consente di ridurre notevolmente le superfici interessate. Ciò è importante perché l'incendio boschivo, sia doloso sia colposo, è un delitto contro la pubblica incolumità e, come tale, è perseguito penalmente. Fino al 2000 era considerato una aggravante dell'incendio generico, ed era trattato dall'articolo 423 del Codice penale. Con l'articolo 423-bis²⁷⁷,

²⁷⁶ Doc. n.197 del 13 settembre 2024.

²⁷⁷ Art. 423-bis (Incendio boschivo).

Chiunque, al di fuori dei casi di uso legittimo delle tecniche di controfuoco e di fuoco prescritto, cagiona un incendio su boschi, selve ((*foreste o zone di interfaccia urbano-rurale*)) ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da due a cinque anni.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree o specie animali o vegetali protette o su animali domestici o di allevamento.

introdotto dall'articolo 11 della legge quadro sugli incendi, viene considerato per la prima volta come reato autonomo: chiunque provochi un incendio su boschi, selve o foreste o su vivai forestali destinati al rimboschimento è punito con la reclusione da quattro a dieci anni; se l'incendio è cagionato per colpa, la reclusione va da uno a cinque anni (pene aumentate della metà se l'incendio provoca un danno grave, esteso e persistente). È il Corpo forestale dello Stato ad accertare le cause degli incendi e individuare i responsabili, ma le pene più severe (prima il massimo della reclusione prevista era di sette anni) non sono bastate per estinguere il fenomeno. La normativa sicuramente ha reso l'azione penale più incisiva: le denunce per incendio boschivo rilevate dalle forze dell'ordine sono in costante aumento (3.524 nel 2022, rispetto alle 1.139 del 2018, in base ai dati Istat), così come le persone denunciate o arrestate per questo tipo di reato. Il fenomeno criminale, comunque, risulta ridotto, se messo in relazione con le statistiche dei Vigili del fuoco sugli incendi (44.286 quelli rilevati che hanno interessato la vegetazione, tra il 15 giugno e il 31 luglio scorsi).

In un'intervista al quotidiano *IlSole24Ore* del 12 agosto 2024 a Carlo Metelli Vicario della direzione centrale per l'emergenza dei Vigili del Fuoco alla domanda su quali sono le variabili principali che influenzano le fiamme risponde che: *“Il problema è sempre più spesso strutturale, legato all'abbandono del territorio, sia dei piccoli centri sia di terreni che prima invece venivano coltivati. Lo spopolamento porta alla crescita della vegetazione spontanea e alla mancanza di controllo. Banalmente manca spesso la pulizia ai fili delle strade e la prevenzione. Più vicino alle grandi città, invece, a causare gli incendi sono spesso rifiuti o insediamenti abusivi. Non mancano poi gli episodi legati alle pratiche più antiche, ad esempio dei pastori che bruciano il terreno per avere l'erba più fresca nei mesi successivi. Così come le azioni dolose o colpose, contro le quali è fondamentale l'azione delle forze di polizia. Oggi vengono usati anche i droni per poter osservare, controllare e intervenire”*. In merito alle numerose variabili in campo, riferisce che: *“Ogni territorio ha le sue caratteristiche peculiari. Proprio per questo, essendo una materia di competenza regionale, è fondamentale il piano messo in campo dalle Regioni per poter prevenire, tenere puliti i boschi, realizzare azioni di silvicoltura tempestive e così via²⁷⁸”*.

In questa sede la Commissione d'inchiesta è interessata agli incendi non come fatto tal quale ma in quanto legato al fenomeno dell'abbandono di rifiuti, che in un contesto territoriale complesso come quello della città metropolitana di Roma Capitale costituisce una seria questione.

La problematica dei ripetuti e gravi episodi di incendio dei rifiuti abbandonati merita un breve approfondimento su quello che è l'attuale quadro penalistico delle condotte in disamina. Da un punto di vista teleologico infatti è evidente che in tanto gli autori, spesso rimasti ignoti, che attuano

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente.

La pena prevista dal primo comma è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso al fine di trarne profitto per sé o per altri o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all'esecuzione di incarichi o allo svolgimento di servizi nell'ambito della prevenzione e della lotta attiva contro gli incendi boschivi. Le pene previste dal presente articolo sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi.

Le pene previste dal presente articolo sono diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

La Legge 21 novembre 2000, n. 353 Legge-quadro in materia di incendi boschivi. ha disposto con l'art. 11, comma 1 che Dopo l'articolo 423 del codice penale è inserito l'Art. 423-bis. - (Incendio boschivo).

²⁷⁸ *IlSole24Ore* del 12 agosto 2024

le condotte criminose di cui all'*art. 256 bis* D.Lvo 152/2006²⁷⁹ consumano tali illeciti in quanto sussistono prodromiche condotte di abbandono che ne determinano le premesse fattuali.

Va al riguardo chiarito che il D.L. 10 agosto 2023, n. 105 convertito con modificazioni dalla Legge 9 ottobre 2023, n. 137²⁸⁰ ha disposto (con l'*art. 6-ter, comma 1*) la modifica dell'*art. 255, comma 1*²⁸¹ relativo all'abbandono di rifiuti. La pregressa condotta di cd. deposito incontrollato di rifiuti, ritenuta dal legislatore ante riforma meritevole di rilievo semplicemente amministrativo è stata trasformata in reato. Infatti il novellato comma 1 della fattispecie incriminatrice in esame recita: "Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni degli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio.

Pertanto pur ove manchino le condizioni per qualificare l'accumulo di rifiuti come deposito temporaneo, anche se si tratta di rifiuti depositati nel luogo di produzione prima della raccolta, il deposito diventa incontrollato e l'attività di raccolta è parificabile all'abbandono di rifiuti. Deve inoltre evidenziarsi che l'intento del legislatore è senz'altro quello di coordinare l'impianto codicistico, colmando le lacune, e quindi di inasprire anche la natura della sanzione applicabile al fatto commesso dal privato che abbandona rifiuti. È stata comminata la sanzione prevista dall'*art. 256* D.lgs 152/2006, riferita prima al solo titolare di impresa o ente, anche a chiunque agisca con quelle modalità tipizzate nel disposto dell'*art. 255* D.Lgs 152 /2006. La sanzione, ora penale per tutti, ma per l'impresa o ente con edittale più elevato, ha introdotto un equilibrato adeguamento su

²⁷⁹ Art. 256-bis (Combustione illecita di rifiuti).

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

3 La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

4. La pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e).

(Fermo restando quanto previsto dall'articolo 182, comma 6-bis, le disposizioni del presente articolo non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato)

²⁸⁰ Legge 9 ottobre 2023, n. 137 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione.

²⁸¹ Art. 255 (abbandono di rifiuti)

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni degli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio

una disparità sanzionatoria che strideva con l'intento vero della norma, cioè la reale tutela dell'ambiente. La modifica ha quindi mutato i parametri di applicabilità della sanzione (che da amministrativa è passata al novero penale), a prescindere dalla distinzione professionale del reo.

Ciò consente di affermare che, oggi, ai fini dell'affermazione della responsabilità penale degli autori della condotta di abbandono, i soggetti istituzionali delegati all'accertamento dei fatti dovranno assumere un differente approccio procedimentale anche nella raccolta degli elementi (probatori, psicologici e non solo fattuali) che andranno a supportare la responsabilità penale del contravventore. Trascorso un anno dalla riforma de qua dovranno essere dunque valutati gli effetti speciali preventivi della stessa e se la misura di inasprimento sanzionatorio sia stata "utile" in termini statistici e comparativi, a far fronte al drammatico fenomeno degli abbandoni (cd. illeciti da svuota-cantine) e dei conseguenti incendi che, specie nei periodi estivi, devastano il territorio, ponendo in serio pericolo la salubrità dei cittadini.

L'abbandono di rifiuti penalmente sanzionato, ex art. 256, comma 2, TUA, diversamente sarà ascrivibile (esclusivamente) ove commesso da titolari di imprese o responsabili di enti, non già ove commesso da privati cittadini.

Il discrimine tra illecito penale e illecito amministrativo (originariamente sanzionato dall'art. 255, comma 1, D.lgs. n. 152/06) era stato individuato dal legislatore, a parità di condotta, nello status dell'autore del fatto di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, ovvero di immissione degli stessi nelle acque superficiali o sotterranee in violazione dei divieti di cui all'art. 192, commi 1 e 2. La differenza dei piani dell'incriminazione risiedeva in un dato immanente alla condotta astratta, e cioè nella presunzione di maggiore pericolosità o quanto meno della maggiore ricorrenza di episodi di abbandono di rifiuti nell'ambito di attività di imprese od enti, piuttosto che ad opera di privati. Il decreto legislativo n.105/2023, convertito con modificazioni nella legge n. 137/2023, innovato, così trasformando l'illecito amministrativo in illecito penale, seppure in forma di contravvenzione.

14.2. Criticità ambientali di Roma connesse al fenomeno degli incendi

Occorre premettere che in questa sede non si tratterà in modo organico il fenomeno degli incendi perché approfondito già dalle precedenti legislature. Tuttavia, non si intende distogliere l'attenzione da tale fenomeno, che non accenna ad attenuarsi. Pertanto, condividendo le conclusioni alle quali sono giunte le inchieste all'uopo svolte, si intende rappresentar nel dettaglio solo un caso, quello di Mezzocammino, quale evento emblematico di un fenomeno illecito, quello dell'abbandono di rifiuti e del successivo loro abbruciamento, che come è all'evidenza dei documenti acquisiti alla presente istruttoria d'inchiesta è ancora irrisolto.

Una prima sintesi delle criticità ambientali nel territorio di Roma Capitale in merito al fenomeno degli incendi è facilmente rilevabile dalla relazione approvata dalla Commissione di inchiesta della XVIII Legislatura il 4 agosto 2021²⁸². Il prefetto di Roma, in sede di audizione avvenuta in data 11 giugno 2019 riferiva: "*Strettamente connesso al fenomeno degli abbandoni è l'abbruciamento dei rifiuti, ripetutamente segnalato dai cittadini soprattutto nelle aree circostanti i campi rom, correlato*

²⁸² Doc. XXIII n. 14, XVIII Legislatura.

alle numerose attività illecite condotte dagli occupanti dei campi, che spaziano dalla raccolta e trasporto di rifiuti/rottami alla gestione e smaltimento non autorizzato di rifiuti, ivi compreso il loro incenerimento a terra, dal deposito temporaneo di rottami alla ricettazione di parti di automezzi. Per un corretto inquadramento del fenomeno va innanzitutto evidenziata la precisazione del Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Roma che, in ordine alla definizione data al fenomeno di "rogo tossico" ne ha sottolineato la matrice di mera estrazione giornalistica, che non trova riscontro in quella che è la normale classificazione degli interventi per incendio effettuati dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco".

A soli fini statistici sono stati, pertanto, estrapolati i dati di alcune tipologie di incendio che sono risultati caratterizzarsi dalla combustione di materiale prevalentemente plastico, in discariche e/o siti analoghi, con finalità spesso legate al recupero di materiali metallici. I diversi soggetti impegnati nelle attività di prevenzione e contrasto hanno messo in luce l'aspetto polimorfo del fenomeno dei "roghi tossici" che, come evidenziato dal Ministro dell'Interno, si presenta quale "punto terminale di una catena criminale".

Una catena che, a ben vedere, viene alimentata da singoli comportamenti, oggi certamente illeciti (art. 255 Decreto legislativo n. 152/2006) provenienti dai soggetti più disparati: i singoli cittadini che abbandonano rifiuti ingombranti in strada, che vengono poi raccolti per recuperare le parti rivendibili ai rottamatori; i nomadi che effettuano il rovistaggio nei cassonetti o lo svuotamento di cantine per recuperare materiali da vendere nei mercatini dell'usato e, conseguentemente, accumulano nei campi rom grandi quantità di rifiuti non utilizzabili. Tali rifiuti, al raggiungimento di un elevato volume, vengono poi bruciati, generando i c.d. roghi tossici; i lavoratori edili che effettuano lavori di ristrutturazione in nero si disfano dei materiali di risulta abbandonandoli in strada o presso i campi nomadi, dietro pagamento di compenso; la grande distribuzione che anziché ritirare direttamente gli elettrodomestici, sostituiti per destinarli al riciclo, incarica per tali operazioni soggetti privati che dopo averli privati delle parti "nobili" (serpentine di rame, cavi elettrici, ecc.), li abbandonano in strada.

Attesa la rilevanza assunta dal fenomeno, la Prefettura si è fatta promotrice, da tempo, di un articolato pacchetto di misure, destinato ad operare su diversi livelli. Tra i vari tavoli tematici attivati per l'approfondimento dei fenomeni incidenti sulla situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Capitale, già dal 2015 ne è stato istituito uno espressamente dedicato alla problematica dei campi nomadi ed ai fenomeni connessi quali i roghi di rifiuti [...].

Più in generale, in merito al fenomeno degli incendi di rifiuti abbandonati e di discariche abusive all'interno del territorio di Roma Capitale [...] si è assistito nell'area della città Metropolitana di Roma ad un fenomeno analogo a quello verificatosi in parte di territorio delle provincie di Caserta e Napoli, denominato "Terra dei fuochi", cioè eventi incendiari che hanno riguardato sversamenti illeciti di grandi quantità di rifiuti in recapiti abusivi e di fortuna.

Partendo dai dati forniti dall'amministrazione capitolina nell'anno 2019, risultano censite oltre 100 discariche abusive di varie dimensioni in tutto il territorio comunale e, ogni giorno almeno 300 tonnellate di rifiuti finiscono "in strada", ovvero nei campi abbandonati, sotto i cavalcavia, in aree private lasciate incustodite, nei pressi di campi rom. Questo solo all'interno del territorio di Roma Capitale.

L'inchiesta sul fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti deliberata nel corso della Legislatura XVIII trae spunto dall'analogha inchiesta condotta nel corso della XVII Legislatura,

quando l'interesse istituzionale della Commissione era stato determinato dal ripetersi di episodi d'incendi in impianti di trattamento di rifiuti, a fronte dei quali mancava un report organico e realmente documentato sul fenomeno, che proprio l'inchiesta della Commissione avrebbe poi rivelato nelle sue dimensioni di fenomeno nazionale.

Il quadro complessivo che emerge non è dissimile da quello già verificato in occasione della precedente inchiesta, quanto alla difficoltà di sviluppare efficaci indagini al fine di accertare le cause e i responsabili degli incendi; rispetto agli eventi pregressi è d'altro canto è comprensibile che il decorso ulteriore del tempo abbia allontanato la possibilità di sviluppo utile delle indagini a suo tempo avviate [...]. I dati, la cui resa e analisi è contenuta nella Relazione, mostrano come esso sia andato aumentando sino al 2017 per poi calare progressivamente, anche in conseguenza di un crescente impegno di tutti i soggetti operanti nella prevenzione [...].

Siamo di fronte a un fenomeno illecito quindi le cui caratteristiche sono ormai descrivibili compiutamente, nel quale trova il suo snodo una congerie di tematiche ambientali e relative al ciclo dei rifiuti [...].

La valutazione del fenomeno qui analizzato non può prescindere dalla disomogenea distribuzione degli impianti sul territorio nazionale, con carenze strutturali in alcune regioni, come da tempo evidenziato dalle attività della commissione e da numerosi studi di autorevoli istituzioni. Questo potrebbe portare, basandosi non esclusivamente su una mera valutazione numerica in valore assoluto, ma a una verifica di incidenza statistica dell'evento, ad una diversa valutazione del fenomeno in determinate situazioni locali [...].

Il problema degli incendi va *omiss* conosciuto, valutato e prevenuto anche al di là gli eventi – pure maggiormente significativi per il loro immediato impatto ambientale – riguardanti gli impianti di trattamento. Esso coinvolge l'intero ciclo dei rifiuti: si consideri infatti come i siti abusivi e l'abbandono dei rifiuti siano spesso derivanti da attività produttive “in nero” o da condotte illecite nella gestione aziendale dei rifiuti.

Vi è poi un nesso diretto tra il fenomeno nella sua visione estesa e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, sia degli enti di controllo, sia degli enti pubblici territoriali [...].

Si è fatto cenno alla centralità del ruolo degli enti di controllo stante la rilevanza della disponibilità e condivisibilità di dati ampi.

Vanno aggiunti i temi dell'attuazione della legge n. 132 del 2016, dell'adeguatezza delle risorse per il Sistema nazionale di protezione dell'ambiente, di una migliore definizione delle competenze di enti diversi rispetto ad ISPRA e alle agenzie.

L'analisi della risposta giudiziaria agli eventi, si pone, *omiss*, in linea di continuità; sono tuttavia già valide le considerazioni sopra svolte sulla condivisione di dati e obiettivi che deve coinvolgere anche le autorità giudiziarie.

Le informazioni provenienti dalle autorità giudiziarie e dalle polizie giudiziarie non portano a ricostruire il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti e quello degli incendi di rifiuti come frutto di una deliberazione “strategica” di organizzazioni criminali; si tratta di un fenomeno non unitario dal punto di vista degli autori dei fatti illeciti ma che, comunque, merita attenzione preventiva poiché risulta trasversale rispetto a una serie di temi che riguardano la corretta chiusura del ciclo dei rifiuti, le sue debolezze, la possibilità per

realtà criminali organizzate di sfruttare queste debolezze. Esso, infatti, rinvia a quello dei flussi paralleli di rifiuti, al tema delle garanzie, richiede uno sguardo ai fenomeni transnazionali, e, *omiss*, riguarda direttamente lo stato attuazione della legge n. 132 del 2016 e della legge n. 68 del 2015 [...].

Si deve a questo proposito sottolineare come il tema sia di rilevanza nazionale, e che eventuali prassi utilmente sperimentate in singoli territori *omiss* devono essere valutate e se del caso applicate in relazione a tutto il territorio nazionale.

Una visione complessiva dei singoli eventi impone poi di considerare come la distorsione del ciclo dei rifiuti, che produce le precondizioni per i fenomeni incendiari, sia correlata all'insufficienza di filiere economicamente virtuose per la valorizzazione della materia.

Una produzione di rifiuti che eccede la capacità di gestione della filiera del recupero, del riciclo e anche quella di un corretto ciclo dei rifiuti, che vede penalizzati anche materiali riciclabili, ma non solo, quali carta, cartoni e le plastiche, impone di approntare adeguate strategie atte alla riduzione della produzione di alcuni materiali, che nel recepimento della direttiva EU 2019/904 trovano valido strumento attuativo; la prospettiva deve essere quella della riduzione della produzione di materie plastiche, in specie monouso, la creazione di filiere del riciclo, la costruzione di una adeguata impiantistica di recupero di materia.

Per completezza, giova evidenziare che alcune tipologie di materiali, come ad esempio le varietà meno nobili di plastiche, sono attualmente raccolte in modo differenziato e, pur essendo potenzialmente riciclabili, non confluiscono in un'apposita filiera di recupero che manca a causa della scarsa remuneratività della stessa.

Pertanto, lo Stato dovrebbe agevolare lo sviluppo di tale settore imponendo l'ottemperanza di obblighi, come per il caso dei criteri ambientali minimi, la cui estensione applicativa incrementerebbe la domanda di materiale riciclato, e d'incentivi (come gli sgravi fiscali per le imprese del settore) che renderebbero più appetibile il recupero (a discapito di altre forme di gestioni di rifiuti più impattanti).

In conclusione, oltre ad un adeguato sistema di controllo, non deve essere trascurata la necessità di uno sviluppo celere e adeguato della disciplina sistematica in materia di End of Waste e della costruzione di un'impiantistica razionale, nonché la creazione di un mercato che eviti l'eccessivo accumulo di questo materiale.

Solo attraverso la concreta attuazione delle indicazioni sopra indicate, si potrà mettere in campo una efficace prevenzione del fenomeno qui esaminato.

14.3. Evento incendiario nella zona di Mezzocammino in Largo Benito Jacovitti n.22

In sede di audizione presso la Commissione di inchiesta in data 31 gennaio 2024 la Presidentessa del IX Municipio di Roma Capitale, Teresa Maria Di Salvo e successivamente in data 20 febbraio 2024 l'assessora all'agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di Roma Capitale, dott.ssa Sabrina Alfonsi, della VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati hanno fornito alla commissione un sintetico riepilogo degli antefatti avvenuti più recenti e

descrizione delle attività che si sono svolte immediatamente a ridosso dell'evento incendiario avvenuto il 31 dicembre 2023 nella zona di Mezzocammino²⁸³, come di seguito.

Nel corso degli ultimi anni, reiterati esposti da parte dei cittadini residenti hanno segnalato l'attività di sversamento di grandi quantità di rifiuti e materiali di vario genere all'interno di un locale seminterrato di proprietà privata sottostante un parcheggio, anch'esso privato ma adibito all'uso pubblico, sito in Largo Benito Jacovitti. Il locale e l'area in questione risultano entrambi di proprietà della Società I Gelsi di Mezzocammino s.r.l. con sede in Roma, Via del Deserto del Gobi, 22, il cui legale rappresentante è il sig. Roberto Sordini.

In conseguenza delle attività di verifica svolte a cura del Gruppo IX della Polizia Locale, già nel mese di marzo del 2021, era stata emessa dal Dipartimento Tutela Ambiente nei confronti del soggetto responsabile la diffida ad adempiere a propria cura e spese alla rimozione dei rifiuti presenti e al ripristino dello stato dei luoghi, con termine ultimo per l'esecuzione degli interventi fissato al 16 maggio 2021, dopo una proroga concessa a seguito di specifica richiesta del Sordini.

A seguito del sopralluogo per la verifica effettuata nel locale in data 17 maggio 2021, operato da Funzionari del IX Gruppo di Polizia Locale in collaborazione con personale della Direzione Tecnica del Municipio IX EUR, ed alla presenza del Sig. Sordini, veniva riscontrata l'inadempienza del medesimo atto di diffida alle prescrizioni oggetto di richiesta dal Dipartimento Tutela Ambiente. Veniva anzi accertata la presenza nei locali di cospicui quantitativi di materiali di ogni genere e rifiuti accatastati sommariamente, che in alcuni punti arrivavano fin quasi al soffitto del locale.

Successivamente alla verifica dell'inottemperanza di quanto sopra da parte del Sig. Sordini, il Dipartimento Tutela Ambientale faceva pervenire ad AMA S.p.A. la richiesta di un preventivo di spesa per l'esecuzione degli interventi necessari a rimuovere i materiali giacenti. La stessa veniva inviata al IX Gruppo di Polizia Locale, che avrebbe dovuto fornire assistenza per garantire l'accesso al locale. Dopo diversi tentativi di reperimento dell'Amministratore Unico della Società proprietaria del locale, soltanto in data 11 ottobre 2022 si riusciva ad effettuare un nuovo accesso al locale, presenti i funzionari di AMA, della Direzione Tecnica del Municipio IX e dell'ARPA Lazio. In tale occasione venne accertato che la rimozione di una parete interna al locale aveva reso contigui due locali precedentemente separati, formando un locale unico di circa 2.600 mq colmo di ingenti quantitativi di rifiuti di varia natura depositati in modo incontrollato, senza alcuna separazione per tipologia o frazione, il cui volume veniva stimato in circa 8000 metri cubi.

Tale circostanza è stata riferita all'autorità giudiziaria, che in data 17 maggio 2023 ha emesso il Decreto di Sequestro preventivo dell'intero locale e delle rampe di accesso ai sensi dell'*art.321* CPP per violazione dell'*art.256* del D. Lgs n.152/2006,(norma che prevede pene pecuniarie e l'arresto, a seconda della gravità dei reati per chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione).

²⁸³<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM08/Audizioni/leg19.com08.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.31678.20-02-2024-15-47-20.886.pdf>
https://www.camera.it/leg19/1058?idLegislatura=19&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2024&mese=01&giorno=31&idCommissione=39&numero=0018&file=indice_stenografico

Figura 80_Incendio TMB MI- Fonte VVFF



Il Comandante De Acutis del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Roma (del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'Interno) ha trasmesso alla Commissione d'inchiesta la relazione dettagliata²⁸⁴ avente ad oggetto l'evento incendiario della zona Mezzocammino, dalla quale emerge quanto segue.

Il giorno 31 dicembre 2023 alle ore 01.33 (chiamata ricevuta alle ore 01.17) il personale del Comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Roma – Turno D, è intervenuto per un incendio di materiali di vario tipo posizionati su una rampa di accesso di un'autorimessa interrata, dalle dimensioni complessive di circa. 2600 metri quadrati, già sottoposta a sequestro da parte della Polizia di Roma Capitale. L'immobile è composto da un unico piano, posto al di sotto della quota stradale, con ingressi civv. 2 e 21 di Largo Benito Jacovitti, Roma. Per eseguire le operazioni di spegnimento è stato necessario rimuovere i sigilli e creare un varco di accesso all'interno dell'autorimessa, con il taglio di una parte della serranda, per poter continuare l'opera di minuto spegnimento. Le fiamme hanno interessato anche una parte dell'interno dell'autorimessa che si sviluppava per circa 20 metri lineari [...].

Successivamente, alle ore 7.45 del 31.12.2023, si riceveva un'ulteriore chiamata, in quanto l'incendio risultava nuovamente in essere. All'arrivo sul posto, la stessa squadra del precedente intervento, constatava che l'incendio risultava generalizzato sull'intera area dell'autorimessa con emissione di fiamme, calore e denso fumo che fuoriusciva dalle griglie poste a livello sede stradale.

In considerazione di quanto sopra si operava, per l'attività di spegnimento, dalla rampa di accesso in quanto era impossibile entrare all'interno a causa delle elevate temperature e della presenza di fiamme. La squadra sul posto richiedeva alla sala operativa VF l'intervento di altri mezzi di soccorso VF. Trattandosi di attività in concomitanza con il cambio turno, le squadre sul posto venivano sostituite con il personale del turno montante (Turno B). Per permettere una maggiore efficacia nell'attività di spegnimento e di riduzione di emissione di fumi in ambiente, è stato necessario l'uso di schiuma.

Le operazioni risultavano molto difficoltose a causa dell'intenso calore sprigionato. Durante lo spegnimento, il solaio dell'autorimessa, sempre a causa dell'intenso calore, collassava, crollando improvvisamente, interessando e trascinando anche alcune attrezzature di intervento VF.

Alla luce del cedimento strutturale si procedeva alla ricollocazione dei mezzi di intervento che provvedevano allo spegnimento, disponendoli sull'area perimetrale del crollo, in condizioni di sicurezza, per gettare acqua sulle macerie sottostanti.

²⁸⁴ Doc. n. 204 del 8 ottobre 2024.

Durante le attività di estinzione si è verificata la caduta all'indietro di due Vigili del fuoco, a seguito di un'esplosione generata, presumibilmente, da una bottiglia di gas GPL presente all'interno dell'area interrata. I vigili sono stati trasportati in ospedale e, allo stato attuale, uno dei due non è ancora rientrato in servizio per il prolungarsi dell'infortunio.

Per eseguire correttamente le operazioni di intervento sono giunti sul posto anche squadre GOS (Gruppi Operativi Speciali) con mezzi movimento terra per rimuovere detriti e materiali lungo le rampe, USAR (*Urban Search And Rescue*) per garantire la sicurezza all'interno delle strutture e l'Unità di Crisi Locale (UCL) – Posto di Comando Avanzato, per il coordinamento generale dell'intervento.

Al termine degli interventi si appurava che il materiale depositato, accatastato ed incendiato, risultava essere di vario tipo: effetti lettereschi, arredi in disuso, pneumatici, bottiglie di gas, ecc., che costituivano notevole carico di incendio.

Immediatamente, si provvedeva a comunicare alla Polizia Municipale IX Gr. EUR, sul posto, e alla Polizia di Stato Comm. EUR-Esposizione, anch'essi sul posto, quanto segue:

- a causa del fumo scaturito dall'incendio e per il possibile coinvolgimento delle strutture, per motivi cautelari ed al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone, era necessario ritenere, temporaneamente non fruibili, le unità abitative poste a ridosso dell'autorimessa e facenti parte dell'edificio caratterizzato da tre scale (A, B, C), composte ognuna da 18 appartamenti, con ingresso pedonale rispettivamente ai civv. n° 6 – 11 – 17 di Largo Benito Jacovitti e con ingressi carrabili ai civv. n°4 – 19 dello stesso Largo Benito Jacovitti;
- a causa del fumo scaturito dall'incendio e, in via cautelare, per il possibile coinvolgimento delle strutture, la necessità di considerare la non fruibilità, temporanea, degli esercizi commerciali caratterizzati dai Civv.n°7 - 8 - 9 – 13 – 14 – 15 – 16 di Largo Benito Jacovitti e alcuni box auto condominiali;
- a causa del fumo scaturito dall'incendio, per motivi cautelari ed al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone, la necessità di considerare la non fruibilità, temporanea, e nelle immediate vicinanze, facenti parte di 3 edifici caratterizzati dai civv. n°527B, 539A, 539B, composti da 16 appartamenti ciascuno. Si rendeva necessario, inoltre, comunicare il fatto alla Polizia Municipale IX Gr. EUR ed alla Polizia di Stato Comm. Esposizione, entrambi sul posto, segnalando la necessità di istituire un'area in cui fosse fatto divieto di transito e stazionamento di persone e cose, comprendente il marciapiede pubblico prospiciente, dal civ. n°2 al civ. n°21 di Largo Benito Jacovitti, da transennare in forma rigida e segnalata, oltre interdire al passaggio e stazionamento di persone e mezzi in tutta l'area interessata dall'evento e, soprattutto, tutte le aree afferenti alla struttura interrata e tutte le aree afferenti al solaio di pertinenza, per le parti pericolanti.

Il giorno 03.01.2024 si è riunita la Commissione “Stabili Pericolanti”, che ha permesso, dal punto di vista strutturale, il rientro delle persone all'interno delle proprie abitazioni, nonché ai locali commerciali e ai box sottostanti.

A causa del denso fumo scaturito dall'incendio i Vigili del Fuoco, intervenuti per le operazioni di spegnimento, comunicavano quindi per motivi cautelari e ai fini della salvaguardia delle persone - la necessità di considerare la non fruibilità temporanea delle abitazioni (54 unità abitative) nell'edificio a ridosso del cratere e, nelle immediate vicinanze, di tre edifici composti da 16 unità abitative ciascuno, nonché degli esercizi commerciali, disposizioni da mantenersi fino all'esecuzione delle necessarie verifiche da parte delle strutture competenti.

All'Agenzia Regionale ARPA veniva richiesta l'installazione di un campionatore per il monitoraggio della qualità dell'aria, che veniva prontamente collocato presso una abitazione privata a circa 100 metri di distanza dal luogo dell'incendio.

La Protezione Civile di Roma Capitale si attivava immediatamente per il rifornimento di bottiglie d'acqua e per l'organizzazione di un sito per assistenza alloggiativa temporanea e urgente presso la palestra della scuola più vicina. Veniva predisposta l'assistenza alla popolazione attraverso 4 associazioni di volontariato di P.C. e una zona per la distribuzione di pasti e bevande calde. Delle circa 120 persone evacuate, soltanto una ha richiesto assistenza alloggiativa e due nuclei familiari l'erogazione dei pasti. La Protezione civile inoltre ha garantito il presidio continuo per l'assistenza alla popolazione per le successive 48 ore.

Nella giornata del 1° gennaio 2024 i Vigili del Fuoco hanno comunicato che l'incendio era da considerarsi spento, mentre erano ancora in corso le operazioni di raffreddamento che sarebbero proseguite nell'arco della giornata. A seguito delle prime verifiche non erano stati riscontrati problemi strutturali agli edifici.

Nei giorni immediatamente a seguire è stato effettuato un sopralluogo della Commissione comunale per Sicurezza Statica degli Edifici Privati, presenti i VVFF, la Protezione Civile, la direzione tecnica del Municipio. La Commissione, con il verbale n.1 del 3 gennaio 2024 confermava l'assenza di problemi strutturali sugli edifici e sulle unità abitative, dichiarandone l'agibilità, mentre veniva confermata l'interdizione di tutti i locali interrati direttamente interessati dall'incendio, alcuni box contigui e relative corsie di manovra, dell'intera piazza pedonale e dei due manufatti a due piani presenti in loco.

Il verbale veniva trasmesso dal Dipartimento di Protezione Civile ad ARETI S.p.A., ACEA ATO 2 e Italgas con la richiesta di procedere celermente alle verifiche di competenza e al ripristino delle utenze residenziali.

In data 12 gennaio 2024 ARPA Lazio pubblicava i dati definitivi relativi al monitoraggio dell'aria effettuati con il campionatore ad alto volume nella zona interessata dall'incendio nelle giornate dal 31 dicembre al 5 gennaio e dal 10 all'11 gennaio. L'interruzione delle misurazioni per le giornate dal 6 al 9 gennaio è derivata dalla necessità di riposizionare lo strumento di rilevazione essendo venuta meno la disponibilità dell'area.

Per le diossine, i dati raccolti hanno rilevato una concentrazione di 6,5 picogrammi/m³ nei due giorni immediatamente successivi all'incendio, in progressivo calo nei giorni seguenti al netto di una piccola risalita in data 4 e 5 gennaio, e una drastica riduzione nelle rilevazioni del 10 e 11 gennaio 2024.

Per il benzo(a)pirene (IPA) e i PCB i risultati della rilevazione sono stati sempre ampiamente al di sotto dei valori di attenzione.

Sulla base dell'analisi dei dati, le valutazioni e le scelte in ordine agli eventuali provvedimenti nei confronti della popolazione sono state condivise, attraverso apposite riunioni, con tutte le istituzioni e le autorità intervenute nella fase dell'emergenza post incendio, quindi Vigili del Fuoco, Dipartimento di Prevenzione della ASL RM2, ARPA Lazio.

Nell'ambito delle attività di tipo tecnico amministrativo svoltesi in parallelo e finalizzate alla messa in sicurezza dei locali interdetti, con due successive note del 10 gennaio 2024 l'Ufficio Sicurezza Statica degli Edifici Privati ha trasmesso al Gruppo IX della Polizia Locale la richiesta di accertamento dei soggetti proprietari responsabili delle strutture interrate interdette con ingresso ai civici 2 e 21 di largo Jacovitti, specificando che la richiesta di accertamento di proprietà è estesa anche ai limitrofi box e ai due manufatti a due piani sovrastanti l'area interessata dall'incendio.

Come prescritto anche dai Vigili del Fuoco con fonogramma del 1° gennaio 2024, era ritenuto necessario che i proprietari dei locali interdetti provvedano a nominare un tecnico abilitato per effettuare le dovute verifiche di stabilità delle strutture coinvolte e disponga, ai fini della tutela dell'incolumità dei beni e delle persone, eventuali lavori di ripristino delle condizioni di sicurezza dei luoghi. In assenza della documentazione comprovante la nomina del tecnico abilitato, la

relazione inerente le eventuali misure da adottare e la certificazione di cessato pericolo per la pubblica incolumità, l'Ufficio comunicava che avrebbe provveduto con diffida ai proprietari dei locali interdetti ad adempiere a quanto richiesto. La durata di questa procedura dipendeva esclusivamente dai tempi necessari all'esecuzione delle verifiche e dalla necessità o meno di interventi atti a ripristinare le condizioni di sicurezza.

Con Determinazione Dirigenziale del Direttore del Dipartimento Rifiuti e Risanamenti n.37 del 24 gennaio 2024 è stata attivata la procedura di esecuzione d'ufficio in danno per la rimozione dei materiali e dei rifiuti presenti all'esterno dei locali seminterrati e in particolare sulle rampe di accesso al garage. I lavori di rimozione da parte di AMA S.p.A. in modalità extra TARI, sono iniziati il giorno 26 gennaio e conclusi il giorno 1° febbraio 2024.

L'intervento, eseguito con una squadra di 6 operatori con l'ausilio di una cassa ragno, un escavatore, un *bobcat*, ha rimosso complessivi 200 metri cubi di rifiuti equivalenti a circa 36 tonnellate di rifiuti di cui 34 tonnellate di rifiuti indifferenziati e 2 tonnellate di rifiuti ingombranti, con una spesa complessiva a consuntivo di €30.207.

Per quanto riguarda la sicurezza del sito, a valle della trattazione del tema nell'ambito del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica sono stati incrementati i pattugliamenti di controllo effettuati in coordinamento tra le varie forze di pubblica sicurezza, al fine di ridurre i rischi collegati e ulteriori fatti dolosi. Con la stessa finalità, l'unità tecnica del Municipio IX ha provveduto ad installare un sistema di video sorveglianza.

In sede di audizione presso la Commissione di inchiesta in data in data 20 febbraio 2024 l'assessora all'agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di Roma Capitale, dott.ssa Sabrina Alfonsi, ha riferito che le indagini sono in corso e non risultano, ad oggi, riscontri sull'attività degli inquirenti rispetto a un caso noto da tempo. L'audit espone: *“Quello che più in generale posso dire, condividendo in pieno quanto già espresso in questa stessa sede dalla presidente del Municipio IX Dott.ssa Di Salvo, è l'auspicio che questo episodio, insieme a quelli di Malagrotta e di altre situazioni verificatesi all'interno del territorio di Roma e della città metropolitana, serva ad accendere un ulteriore faro sul complesso mondo dei reati ambientali collegati alla gestione illegale dei rifiuti, che rappresenta un filone significativo di introiti per le cosiddette ecomafie ma anche per piccoli operatori che lavorano in proprio in modo illegittimo”*.

Roma Capitale, da questo punto di vista, con il suo Piano dei Rifiuti che accorcia le filiere di conferimento, interviene in modo deciso per ridurre la possibilità di infiltrazioni illecite, ma bisogna sicuramente fare di più, aumentando i controlli sul territorio adottando misure più efficaci di contrasto ai reati ambientali, anche grazie alla collaborazione con le forze che si occupano di tutela ambientale, come i Carabinieri del Comando Tutela Ambientale e Transizione Ecologica, con i quali Roma Capitale ha stipulato a novembre del 2022 un protocollo di intesa per il miglioramento delle strategie per la prevenzione dei reati ambientali e la condivisione di dati e informazioni.

È di tutta evidenza che una positiva conclusione dell'intera vicenda potrà aversi soltanto quando saranno accertate in via definitiva le responsabilità di quanto è accaduto e quando si potrà procedere alla definitiva rimozione dei rifiuti e dei materiali ancora giacenti nella voragine creatasi post incendio, nonché alla ricostruzione di una piazza da riconsegnare finalmente all'uso dei cittadini.

A questo proposito, in coordinamento con le altre istituzioni interessate, si stava valutando l'esistenza dei presupposti necessari all'emanazione di una ordinanza sindacale in danno sulla base

dei poteri di intervento urgente attribuiti al Sindaco dagli articoli 50 e 54 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL). L'ordinanza dovrà stabilire un termine congruo per il soggetto responsabile per l'adempimento delle operazioni necessarie al ripristino dello stato dei luoghi e, nel caso di inadempienza, la quantificazione delle somme che gli verranno richieste in danno per l'intervento sostitutivo da parte della pubblica amministrazione.

Si tratta in ogni caso di una operazione complessa, che richiederà tempo per essere attuata stante la necessità di procedere ad una stima accurata dei costi di intervento che, ricordiamo, riguardano la preventiva demolizione e/o messa in sicurezza della parte seminterrata onde consentire l'intervento di rimozione dei materiali combustibili e non combustibili dopo l'incendio e la ricostruzione della pavimentazione della piazza sovrastante.

Una stima di prima approssimazione, realizzata dall'Unità Tecnica del Municipio IX, ha valutato in circa 2,5 milioni di euro la spesa complessiva necessaria per la messa in sicurezza, la rimozione dei materiali e la ricostruzione. Fondi che dovranno essere reperiti con urgenza in previsione della necessità di intervenire in sostituzione del privato responsabile.

È evidente che per l'emanazione dell'ordinanza sindacale queste stime dovranno essere accuratamente verificate e supportate da analisi tecniche specifiche.

Le prospettive imminenti di questa vicenda sono contenute nella nota ad oggetto "*richiesta Roma Capitale – intervento di ripristino ambientale sito Largo Benito Jacovitti 22*" con Prot. n. U. 0647027 del 16 maggio 2024 a firma del Presidente della Regione Lazio, Francesco Rocca, acquisita dalla Commissione d'inchiesta in data 26 giugno 2024 con documento n. 130/3. In tale atto il Presidente comunica che nella richiesta pervenuta con nota prot. 23346 del 30 aprile 2024, l'On. Gualtieri segnala un'area di Roma Capitale, in Largo Benito Jacovitti n. 22, identificata come discarica abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, oggetto di incendio e che necessita di interventi di smaltimento di rifiuti e ripristino ambientale, chiedendo di interessare la Presidenza del Consiglio dei Ministri per consentire l'intervento del Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale.

In tale contesto, è stata emanata un'Ordinanza ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.Lgs. 152/2006²⁸⁵, volta a disporre un intervento di ripristino ambientale in Largo Benito Jacovitti n. 22 trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della transizione ecologica - Ufficio

²⁸⁵ Art. 192(divieto di abbandono)

1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.
2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.
3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.
4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

di Gabinetto - Nucleo di valutazione degli atti dell'Unione europea, Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DITEI), Direzione generale per l'economia circolare e per conoscenza al Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale.

L'articolo 192 comma 3 del d.lgs. 152/2006 volto a disporre il ripristino dello stato dei luoghi entro uno specifico termine da parte del responsabile dell'abbandono, prevede inoltre, che l'ente locale (Roma Capitale) in caso di inerzia del responsabile proceda all'esecuzione in danno ai soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

Posta tale premessa, da documentazione ministeriale pervenuta alla Commissione si apprendeva che - da colloqui informali con il Commissario Gen. B. CC Giuseppe Vadalà, si era giunti alla conclusione che l'intervento (di ripristino) potesse rientrare nelle competenze dell'Ufficio commissariale, come previste dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233²⁸⁶.

Pertanto, facendo seguito a quanto richiesto dal Sindaco di Roma Capitale, - il Presidente della Regione Lazio Francesco Rocca - formulava istanza di avvio delle procedure di affidamento della gestione del caso in oggetto alla Struttura del Commissario Straordinario. Resta fermo il rispetto delle procedure stabilite dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. 152/2006, che prevedono l'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e il recupero delle somme anticipate nel caso di mancato adempimento all'Ordinanza del Sindaco.

Ad oggi vi è un approfondimento di tipo amministrativo, in particolare da parte dei vertici del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), in ordine alla rituale riconducibilità dei doverosi interventi di ripristino di cui sopra entro la normativa legittimante gli interventi del Commissario Unico alle Bonifiche. Sono infatti in corso le necessarie verifiche istruttorie tese a supportare la tesi secondo cui i rifiuti abbandonati nel sito cd. Mezzocammino possano giuridicamente integrare la nozione di discarica e ciò al fine di legittimare l'eventuale affidamento al Commissario dell'attività di bonifica.

In merito a tale vicenda si rappresenta come accennato che, in data 16 maggio 2024, la Regione Lazio segnalava al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica l'esigenza di un intervento di ripristino da affidare alla struttura del Commissario Unico per le bonifiche, Gen. Vadalà, nell'area sita in Largo Benito Jacovitti n. 22 del Comune di Roma, sede di una discarica abusiva. Al riguardo, di seguito si illustra la risposta del MASE sul luogo oggetto di abbandono di rifiuti. Segnatamente si esponeva che: *“in primo luogo, sembra opportuno rappresentare che la richiesta in argomento non fornisce elementi puntuali in merito alle caratteristiche dell'area interessata, limitandosi a classificare la stessa quale “discarica abusiva”*. Pertanto, si è reso necessario ricostruire il contesto

²⁸⁶ Legge 29 dicembre 2021, n. 233 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (21G00257).

Art. 1 1. Il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge. 2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

dal quale nasce l'esigenza di un intervento anche al fine di comprendere se sussistono tutte le condizioni per l'eventuale affidamento al Commissario Unico.

L'area sita in Largo Jacovitti, n. 22, ospita un complesso residenziale in cui è presente un piano seminterrato che avrebbe dovuto ospitare una autorimessa e che nel tempo è stato utilizzato quel luogo di abbandono di rifiuti (attualmente la vicenda è oggetto di indagine da parte della Procura di Roma). Il problema dell'area in questione era già noto agli amministratori locali e all'autorità giudiziaria fin dal 2014, tanto da essere oggetto di sequestro e di una prima attività di rimozione rifiuti nel 2015. Tuttavia, l'area ha continuato ad essere oggetto di abbandono e accumulo di rifiuti di ogni genere, che hanno portato al vasto incendio divampato nel dicembre dello scorso anno. L'incendio in parola avrebbe determinato, come appreso dagli organi di stampa, anche gravi danni strutturali all'edificio ospitante l'area di abbandono dei rifiuti. Sempre da notizie apprese dai mezzi di stampa, sembrerebbe che, mediante l'intervento di AMA Roma S.p.A., siano stati rimossi i rifiuti nell'area antistante l'ingresso al piano seminterrato ospitante i rifiuti abbandonati e luogo dell'incendio divampato nel dicembre 2023.

Tutto quanto sopra premesso, l'area in argomento sembrerebbe configurarsi come un'area ben identificata, all'interno di un complesso residenziale, con chiara destinazione urbanistica, in cui ripetutamente si è perpetrato l'abbandono di rifiuti di varia natura. Tali elementi non appaiono sufficienti per classificare la citata area quale discarica abusiva, posto che non viene in evidenza il carattere di definitività dell'accumulo. Tale circostanza, per come riferito nell'istanza della Regione Lazio, sembrerebbe aver condotto all'emanazione di un'ordinanza ai sensi dell'*articolo 192*, comma 3, del D.lgs. 152/2006 volta a disporre il ripristino dello stato dei luoghi entro uno specifico termine da parte del responsabile dell'abbandono. La stessa norma prevede inoltre che l'ente locale (Roma Capitale) in caso di inerzia del responsabile proceda all'esecuzione in danno ai soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

Stante quanto sopra, al fine di verificare il possibile intervento della Struttura Commissariale occorre preliminarmente riportare quanto previsto dal Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, all'*articolo 43* in merito al "Potenziamento della struttura del Commissario unico per la bonifica delle discariche abusive" che prevede la modifica dell'*articolo 5* del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, con l'inserimento del seguente comma «*1-bis. Le funzioni e le attività del Commissario unico di cui al comma 1 sono estese su richiesta delle singole regioni agli interventi di bonifica o messa in sicurezza delle discariche e dei siti contaminati di competenza regionale, nonché su richiesta del Ministero della transizione ecologica agli interventi di bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale, limitatamente ai soli interventi per i quali sono stati già previsti finanziamenti a legislazione vigente con contestuale trasferimento delle relative risorse da parte degli enti richiedenti. Sulla base di intese ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, viene predisposto un elenco dei siti con priorità di intervento che saranno oggetto di risanamento da parte del Commissario unico*».

Posto che l'area interessata non sembrerebbe necessitare di un intervento di bonifica in s.s. in quanto l'*articolo 239*, comma 2, lettera a) del d.lgs. 152/2006²⁸⁷, dispone l'esclusione dell'applicazione del

²⁸⁷ Art. 239 (principi e campo di applicazione)

1. presente titolo disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento

Titolo V, rubricato “Bonifica di siti contaminati”, alla fattispecie dell’abbandono dei rifiuti e che la stessa norma prevede infatti che solo “*a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell’area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo*”, l’intervento non sembrerebbe rientrare nel perimetro definito dalla norma per l’attribuzione dello stesso al Commissario Unico. In aggiunta la fattispecie in esame sembrerebbe non riguardare interventi di messa in sicurezza delle discariche né siti contaminati di competenza regionale.

Infine, si rammenta come indicato, che l’intervento in parola sembrerebbe privo di copertura finanziaria, presupposto questo necessario ai fini dell’attribuzione dello stesso alle competenze della struttura commissariale”.

Per ragioni di nomenclatura e di chiarezza normativa va evidenziato che l’abbandono ex art. 256, comma 2, D. Lgs. 152/06 sussiste infatti in presenza di condotte incompatibili con una qualsiasi delle forme di legittima gestione (stoccaggio, messa in riserva, ecc) dei rifiuti. Qualora l’abbandono presenti caratteristiche di frequenza e/o di significativa quantità, sarà punito in base alla più severa fattispecie di discarica abusiva.

In giurisprudenza rimane controversa la natura del reato di abbandono di rifiuti; alcune pronunce lo qualificano come istantaneo e (solo) eventualmente con effetti permanenti²⁸⁸, altre come permanente²⁸⁹: la permanenza cesserebbe solo con lo smaltimento o il recupero.

Infine, vi è un terzo orientamento intermedio, secondo il quale occorre distinguere a seconda che l’attività di abbandono sia pronomica al successivo recupero o smaltimento (nel qual caso il reato sarebbe permanente) ovvero si esaurisca con l’ammasso dei rifiuti (nel quale ultimo caso il reato sarebbe istantaneo).

Più complessa risulta la fattispecie di deposito incontrollato di rifiuti qualificato dalla giurisprudenza come reato permanente, con cessazione al momento della rimozione o del sequestro.

Tale formula non si trova a rigore nel testo dell’art 256, e neppure nell’elenco delle definizioni contenute nell’art 183 del D. Lgs. 152/06.

e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio “chi inquina paga”.

2.Ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano:

a) all’abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell’area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo;

b) agli interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali, se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o di quanto dalle stesse non disciplinato.

3.Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e comunque nel rispetto dei criteri generali di cui al presente titolo.

²⁸⁸ Cass. 8 febbraio 2018, n. 29216, Cracco, in www.lexambiente.it Cass. 7 aprile 2017, n. 38977, Alabisio, CED 271078.

²⁸⁹ Cass. 13 novembre 2013, Fumoso, CED 258519; Cass. 26 maggio 2011, Caggiano, CED 250969.

In giurisprudenza, si ritiene “incontrollato” il deposito temporaneo (prima della raccolta) realizzato dal produttore, nel luogo in cui i rifiuti siano prodotti (e non presso terzi), che ecceda i limiti quantitativi o temporali previsti dagli *artt. 183, lett. bb) e 185-bis* D. Lgs.152/06: a scelta del produttore, alternativamente con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dal quantitativo di rifiuti, oppure al raggiungimento di 30 metri cubi, di cui al massimo 10 di rifiuti pericolosi, per categorie disomogenee, senza rispettare le norme tecniche previste.

Il deposito incontrollato assume così i contorni di un concetto normativo, nel senso che la determinazione del suo contenuto rinvia implicitamente ad un'altra norma, il citato *art 183, lett. bb)*.

Ad escludere il concetto sopra riportato di deposito incontrollato non varrebbe dunque il fatto che il deposito di rifiuti sia stato realizzato sotto la sorveglianza del detentore e magari che siano rispettate tutte le condizioni che garantiscono la salvaguardia dell'ambiente: nell'interpretazione giurisprudenziale non rileva il controllo fattuale-materiale del deposito, bensì la sua legittimità giuridica, sussiste nei limiti temporali, qualitativi e modali di cui all'*art. 183, lett. bb)* [...].

In giurisprudenza si è affermato che, una volta violate le condizioni richieste dall'*art. 185-bis* TUA, il relativo deposito vada qualificato come deposito preliminare o messa in riserva ove finalizzato ad operazioni, rispettivamente, di smaltimento o di recupero, oppure come deposito incontrollato qualora non finalizzato a nessuna delle due operazioni²⁹⁰.

In ogni caso, si tratta di questione priva di rilievo pratico, posto che, ove anche il deposito in violazione dell'*art. 183, lett. bb)* fosse qualificato come deposito preliminare o messa in riserva, in caso di mancata autorizzazione il suo autore risponderebbe del reato di gestione abusiva di rifiuti ax *art 256*, comma 1, D. Lgs.152/06, con la stessa pena prevista dall'*art. 256, comma 2*.

Ciò precisato, va chiarito che la Commissione d'inchiesta ha svolto un approfondimento sulla vicenda in località Mezzocammino per comprendere le posizioni dei diversi attori istituzionali, le dinamiche di contorno e la risposta fornita dal legislatore per affrontare tale problema. Tanto con il fine di comprendere le eventuali lacune di disciplina ed offrire un *leading case* per tentare di individuare soluzioni virtuose esportabili in vicende penali/amministrative del tipo di quelle come sopra descritte.

Nell'ottobre 2024, stante l'aggravamento della situazione sopra descritta e l'inadempimento serbato dai vertici della società I Gelsi di Mezzocammino rispetto alle prescrizioni già imposte con determina dirigenziale RK/112 Prot. RK/4185 del 24.04.2024 veniva disposta nuova riunione del dipartimento protezione civile. All'esito della stessa ed eseguiti i sopralluoghi 18 ottobre 2024 si imponeva l'emanazione di ordinanza contingibile ed urgente emanata in data 30 ottobre 2024 (ordinanza n.121 del 30.10.2024 Prot. n. RK/20'24/0011532) ai sensi dell'articolo 54 comma 4 de31 D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267 TUEL, al fine di arginare gravi rischi per l'incolumità. Tale atto disponeva ed ordinava quanto di seguito²⁹¹:

a) alla società "I Gelsi di Mezzocammino S.r.l." di provvedere alla demolizione delle strutture, dei solai e delle tamponature pericolanti, con rimozione e gestione -nei modi di legge- dei materiali di risulta e di quanto altro, combusto o meno, sia presente nell'area interessata dall'incendio del 31 dicembre 2023, con riferimento a quanto di sua proprietà, ovvero delle strutture interrato e relativi

²⁹⁰ Cass. 28 giugno 2018, n. 50129, Donzelli, CED 273965 Cass. Sez III, 30 novembre 2006, n. 39544, Tresolat.

²⁹¹ Doc. n. 224 del 6 novembre 2011.

solai insistenti presso i civici 2-21, provvedendo anche alla ricostruzione dei manufatti, nel rispetto del seguente crono programma:

1. entro 20 giorni dalla notifica, dovrà trasmettere nota - alla Direzione Tecnica del Municipio IX, al Dipartimento Protezione Civile, al Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti ed al Comando del Gruppo IX della Polizia Locale- indicante i riferimenti completi dell'operatore economico o degli operatori economici ingaggiati per la demolizione, gestione dei rifiuti e ricostruzione del manufatto, tanto con contestuale impegno ad impiantare, entro i successivi 40 giorni li relativo cantiere e dare corso al completamento delle opere di demolizione e gestione dei rifiuti entro 180 giorni dalla notifica del presente provvedimento;

2. entro 60 giorni dalla notifica, dovrà essere impiantato li cantiere ed avviati i lavori, previo conseguimento - a proprie cure e per il tramite del Comando del Gruppo IX della Polizia Locale- delle prescritte autorizzazioni alla rimozione dei sigilli e/o dissequestro da parte della competente autorità giudiziaria, per le esclusive finalità di ottemperanza alla presente ordinanza;

3. entro 180 giorni dalla notifica, dovranno essere completati i lavori di demolizione, svuotamento dell'area, gestione dei rifiuti nei modi di legge e ripristino dei sotto servizi danneggiati;

4. entro 360 giorni dalla notifica dovranno essere completati i lavori di ricostruzione dei manufatti e solai, in modo conforme allo stato preesistente rispetto all'incendio attestando, alla conclusione dei lavori, mediante tecnico abilitato il cessato pericolo e la conclusione delle attività di cantiere.

Tanto realizzando nel pedissequo rispetto delle indicazioni tecnico-operative e delle correlate prescrizioni impartite dalla Direzione Tecnica del Municipio IX e dal Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti;

b) al Condominio "I Gelsi di Mezzocammino" di procedere alla messa in sicurezza dei locali box già oggetto della determinazione dirigenziale rep. RK/119 e prot. RK/4185 del 24/4/2024, provvedendo ad effettuare i prescritti sopralluoghi, entro 20 giorni dalla notifica, con il supporto dei Vigili del Fuoco per l'accesso in condizioni di sicurezza, nonché a procedere -se l'interdizione alla pratica dei luoghi dovesse essere superata all'esito delle valutazioni tecniche conseguenti ai sopralluoghi- all'immediata realizzazione delle opere provvisoriale entro i successivi 90 giorni, comunque dovendo attenersi alle indicazioni tecnico operative ed alle prescrizioni impartite dalla Direzione Tecnica del Municipio XI e dal Dipartimento Protezione Civile;

c) alla società "Nuova Etruria s.r.l." di provvedere alla messa in sicurezza, comprese le opere di demolizione che si rendessero necessarie con rimozione e gestione -nei modi di legge- dei materiali di risulta e di quanto altro sia presente nel perimetro della sua proprietà, entro 60 giorni dalla nota con la quale la Direzione Tecnica del Municipio IX avrà constatato che sussistono le condizioni di sicurezza utili per accedere e intervenire sulle aree di propria competenza, comunque dovendo attenersi alle indicazioni tecnico operative ed alle prescrizioni impartite dalla Direzione Tecnica del Municipio XI ed al Dipartimento Protezione Civile;

d) alla Direzione Tecnica del Municipio XI -previa attribuzione delle specifiche risorse economiche da parte della Ragioneria Generale, nonché con assicurazione della collaborazione del Dipartimento Protezione Civile e del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti- di procedere all'esecuzione d'ufficio a spese degli interessati -ai sensi e per gli

effetti del comma 7 dell'articolo 54 del D.Lgs 18 agosto 2000n .267- a fronte dell'inottemperanza -da parte dei destinatari della presente ordinanza- rispetto ai termini assegnati al capo a), n.2,al capo b) ed al capo c); tanto previa diffida ai sensi dell'art. 21-ter della legge n. 241/1990, a valere anche come atto prodromico alla immissione nel possesso e titolo abilitante alla richiesta, ove occorrente, per la rimozione dei sigilli o per il dissequestro presso la competente Autorità Giudiziaria, specificandosi altresì che: 1) di tutte le spese oggetto di anticipazione dovrà essere effettuata trasmissione al Dipartimento Risorse Economiche per l'avvio, nei tempi e modi di legge, delle attività di recupero coattivo delle stesse; 2) per le correlate esigenze di sicurezza urbana e prevenzione dei fenomeni di degrado, con l'avvio delle azioni di esecuzione in danno, l'area di cantiere resti vigilata da impianti di videosorveglianza e tele allarme, per evitare che si ripetano illegali operazioni di trattamento illecito di rifiuti e che, con li completamento delle azioni sostitutive in danno, vengano apprestate misure cautelari a garanzia del recupero delle somme anticipate, anche con adeguate misure di interdizione o controllo degli accessi alle aree interrate, con salvezza della persistenza di eventuali provvedimenti cautelari dell'Autorità Giudiziaria.

In attesa di conoscere le evoluzioni concrete dell'attuazione del provvedimento contingibile ed urgente sopra richiamato, si dà atto della fattiva sinergia istituzionale dei diversi interlocutori politico-amministrativi che in tempi congrui hanno avviato anche le doverose condivisioni con il Sig. Prefetto di Roma per la tutela dell'ordine della sicurezza pubblica ed il contenimento del grave rischio ambientale e sanitario che è immanente nel territorio da tempo.

In relazione ai fenomeni degli incendi un ennesimo, recentissimo, evento si è verificato alle ore 22:45 del 24 novembre 2024 a Roma nei pressi di via Melibea in zona Tor Cervara, dove è andato in fiamme un capannone contenente rifiuti.

Sul posto sono intervenute prontamente le squadre di Vigili del Fuoco, Carabinieri, Ares 118, Polizia Locale e Protezione Civile di Roma Capitale.

Dopo le raccomandazioni della Protezione Civile, che sin da subito ha invitato la popolazione presente o in transito nella zona (Mun. IV-V) ad adottare tutte le misure di autoprotezione necessarie, il Sindaco ha firmato un'ordinanza che disponeva alcuni divieti²⁹².

Contestualmente, l'ARPA Lazio ha effettuato un primo sopralluogo nella notte dell'evento e ha installato un campionatore per il monitoraggio della qualità dell'aria, strumento necessario per verificare l'eventuale presenza in aria di sostanze chimiche inquinanti.

²⁹² <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/incendio-tor-cervara-indicazioni-cittadinanza.page>

15. La querelle dei “benefit ambientali”

La Commissione d’inchiesta ha ritenuto da ultimo di effettuare un ulteriore approfondimento in ordine alla questione dei così detti benefit ambientali; ciò a seguito di una segnalazione pervenuta da un parlamentare membro di Commissione che indicava il tema di rilevanza, anche ai fini della corretta redistribuzione delle risorse destinate alla materia ambientale.

Si è proceduto a chiarire sul legittimo utilizzo ed assegnazione delle somme corrispondenti al benefit ambientale, presumibilmente dovute ai Municipi²⁹³ e non versate dall’amministrazione di Roma Capitale, a partire dall’anno 2021.

Ciò emerge anche nell’ambito dell’audizione dei rappresentanti del Comitato «Valle Galeria Libera», Emanuela D’Antoni, Monica Polidori e Claudio Fetoni, effettuata in data 8 gennaio 2024. I quali riferiscono ai componenti della Commissione la preoccupazione degli abitanti del Municipio XII (ex XVI Municipio) per il contesto ambientale legato alla ex-discarica di Malagrotta e agli impianti che insistono nel territorio. Quanto è rappresentato sia in sede di audizione che con deposito documentale presso l’archivio della Commissione, materiale acquisito in data 8 gennaio 2024 e in data 27 febbraio 2024 rispettivamente con doc. n. 26 e doc. n. 55. In particolare i rappresentanti del Comitato illustrano²⁹⁴ ai parlamentari il mancato utilizzo da parte del Comune di Roma dei fondi previsti²⁹⁵ per la riqualificazione ambientale del Municipio XII che ospita Malagrotta e del Municipio XI che ospita Ponte Malnome.

²⁹³ I Municipi di Roma rappresentano la suddivisione amministrativa del territorio di Roma Capitale, in attuazione degli obiettivi di decentramento dei poteri stabiliti per legge. La divisione in distretti esiste dal 1972 con una divisione in 20 distretti e poi 19 distretti nel 1992 e 15 distretti nel 2013.

²⁹⁴ Doc. n. 55/8 del 27 febbraio 2024.

²⁹⁵ La Legge Regionale del Lazio n. 27 del 9 luglio 1998 all’art. 29 comma 2 Disciplina regionale della gestione dei rifiuti.

2. Il provvedimento di autorizzazione all’esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l’altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell’impianto o della discarica a favore del comune sede dell’impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa.

Tale disposizione è stata ulteriormente chiarita dal decreto commissariale n. 15 dell’11 marzo 2005, recepito con delibera di Giunta regionale n. 516/2008, concernente la metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio, prevedendo che il benefit ambientale si pone come una somma accessoria alla tariffa determinata dagli uffici regionali competenti.

al punto 9.3.6.2 stabilisce, in misura pari al 12 per cento della tariffa determinata dalla Regione Lazio, l’anzidetto benefit ambientale complessivo, che dovrà essere corrisposto dai Comuni conferenti al gestore dell’impianto di preselezione.

La Legge Regionale del Lazio n. 42 del 10 settembre 1998 Disciplina Art. 2 (Tributo speciale)

1. Il tributo speciale istituito dall’articolo 3, comma 24, della l. 549/1995, si applica ai rifiuti di cui all’articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22:

a) conferiti in discarica soggetta ad autorizzazione o attivata con ordinanze ai sensi dell’articolo 13 del d.lgs. 22/1997;

b) smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi riporta:

Seduta del 25 febbraio 2004 Deliberazione n. 80/2004 Benefit ambientale

Che, pertanto, sulla base dei dati acquisiti, sono state valutate in circa 17.650 tonnellate le quantità annue di rifiuti urbani e assimilati prodotte dal Comune di Ciampino, in circa 42.000 tonnellate quelle prodotte dal Comune di Fiumicino e in circa 800 tonnellate quelle della Città del Vaticano; Ritenuto di applicare quale “benefit ambientale” per il conferimento dei rifiuti urbani e assimilati nella discarica di Malagrotta da parte di ambedue i Comuni utenti diversi dal Comune di Roma il valore previsto del 20% della tariffa (34,3636 Euro/t.) pari a 6,87 Euro/t., considerato che a fronte delle maggiori quantità conferite dal Comune di Fiumicino corrisponde un maggiore percorso dei mezzi per il conferimento dei rifiuti del Comune di Ciampino e che il medesimo valore sia da applicare anche agli eventuali diversi Comuni che dovessero, a qualsiasi titolo, conferire rifiuti alla predetta discarica;

Ritenuto altresì di applicare quale “benefit ambientale” per il conferimento dei rifiuti urbani e assimilati nella discarica di Malagrotta da parte della Città del Vaticano il valore previsto del 10% della tariffa (34,3636 Euro/t.) pari a 3,44 Euro/t., considerate la scarsa quantità dei rifiuti trasportati e conferiti;

Figura 81 Mappa degli attuali 15 Municipi di Roma, come da delibera n. 8 del 7 marzo 2013



I rappresentanti del Comitato Valle Galeria rappresentano che nell'anno 2020 ad una istanza di accesso a documenti amministrativi²⁹⁶ per conoscere il dettaglio degli importi ed usi del benefit ambientale la Regione Lazio risponde testualmente: “[...] si rappresenta che, ai sensi dell’Art. 22 comma 1, lettera b) della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., l’interessato all’ostensione degli atti deve vantare... un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso. Ebbene, la scrivente Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti non ravvisa, in seno all’istanza in oggetto, la sussistenza dei requisiti di cui al succitato Art. 22 comma 1, lettera b) della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. e pertanto non può, al momento, dare seguito all’accesso in parola”.

Al riguardo riferiscono che la Regione Lazio chiede all’Agenzia delle Entrate di avere delucidazioni in merito alla natura giuridica del benefit ambientale e conseguentemente sull’applicazione allo stesso dell’imposta sul valore aggiunto. L’Agenzia si esprime testualmente: “Ne deriva che le somme corrisposte a titolo di ristoro ambientale dai soggetti gestori di impianti di smaltimento, assumono per gli stessi valenza di componente negativo, e concorrono alla determinazione tariffaria. Le corrispondenti somme che i medesimi gestori sono tenuti a versare ai Comuni beneficiari hanno natura risarcitoria nei confronti di questi ultimi, essendo finalizzate a compensare le comunità di detti Comuni dei danni e dei disagi subiti per effetto della presenza, sul loro territorio, di tali impianti, rappresentando una sorta di prestazione patrimoniale imposta normativamente, non rilevante ai fini IVA.

Ne consegue che, le somme dovute a titolo di benefit ambientale al Comune presso cui è sito l’impianto di smaltimento dal gestore dell’impianto stesso sono, per quest’ultimo, da ricomprendere nell’ambito dei costi di gestione, mentre le corrispondenti somme addebitate ai Comuni che conferiscono i rifiuti costituiscono parte del corrispettivo e, pertanto, concorrono alla formazione della base imponibile ai fini IVA, ai sensi dell’art. 13, comma 1, del DPR n. 633 del 1972. In proposito, si evidenzia, peraltro, che l’art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”, sancisce il principio, ribadito anche dalle successive disposizioni in materia, di obbligatoria e integrale copertura di tutti

Che i proventi derivanti dall’applicazione di tale benefit, quantificabili in circa 412.000 Euro/anno siano destinati ad interventi di manutenzione e riqualificazione ambientale delle aree contermini alla discarica dei Municipi XV e XVI e che pertanto gli stessi siano attribuiti al Dipartimento per le Politiche Ambientali e Agricole per la realizzazione di interventi nel predetto settore;

²⁹⁶ Rif. nota U.R.O. prot. reg. n. 0639848 del 20/07/2020.

i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti tramite la tariffa (cfr, anche art. 14, comma 11, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201).”

Successivamente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 12 del 12 gennaio 2022²⁹⁷, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 29 della Legge Regionale n. 27 del 1998, istitutivo del benefit ambientale da corrispondere a favore dei Comuni sul cui territorio insistono impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

Pertanto, non essendo stati mai sospesi dal giudice di merito i provvedimenti di richiesta del benefit e non essendo stata annullata la legge regionale da parte della Corte costituzionale il Comitato Valle Galeria dichiara di non avere alcun riscontro sulla riscossione ed utilizzo del benefit dovuto dall’impianto di E. Colari (discarica e TMB) ma anche dai rifiuti che arrivano a Ponte Malnome.

Al riguardo, plurime criticità sono state espresse anche dal Presidente Municipio VI delle Torri, Nicola Franco, che su richiesta della Commissione d’inchiesta ha trasmesso un documento²⁹⁸ nel quale si dà atto della cospicua corrispondenza tra i diversi attori pubblici, il cui esito comunque non è stato ritenuto dall’interessato Presidente soddisfacente allo scopo della richiesta esplicitazione circa la ritualità della destinazione di tali benefits economici.

Il Presidente ritiene che a fronte di quanto stabilito nel Decreto Commissariale Rifiuti della Regione Lazio n° 15 del 11 marzo 2005 “*criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di discarica controllata di RSU nella Regione Lazio*” i benefit ambientali spettino al suo territorio.

Ovvero, ai territori che ospitano attività di lavorazione, preparazione o smaltimento di rifiuti che a fronte di disagi e consumo di suolo subiti, vantano il diritto di ricevere indennizzi economici come ristoro dei danni demaniali ed ambientali patiti.

Nella fattispecie, il Municipio Roma VI delle Torri, all’interno del suo territorio, ospita gli unici due impianti di trattamento rifiuti presenti nella città di Roma, riconducibili al polo impiantistico TMB di proprietà AMA Spa e Porcarelli Gino & Co, in cui vengono conferiti rifiuti provenienti anche da diversi comuni della Città Metropolitana di Roma (52 Comuni).

Il Presidente Franco rappresenta alla Commissione un quadro complesso del suo territorio che vive in condizioni di allarme e difficoltà, soprattutto dal punto di vista della salute, a causa delle presunte implicazioni ambientali. Dunque ritiene che il ristoro debba essere destinato ai territori interessati da tali effetti deteriori, al fine di destinarli alla realizzazione degli interventi volti al miglioramento ambientale dello stesso habitat.

Nella nota trasmessa il Presidente del VI Municipio si legge testualmente: “*Ad oggi possiamo affermare con certezza che nessuno degli interventi derivanti dai benefit ambientali abbia interessato il Municipio delle Torri. Preoccupante è l’inchiesta giornalistica del quotidiano " la*

²⁹⁷ Nella Sentenza della Corte Costituzionale dichiara non ammissibile la incostituzionalità della legge sul Benefit G.U. N. 10 del 9 marzo 2022.

N. 52 Sentenza 12 gennaio - 3 marzo 2022 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche - Tariffa dovuta dai Comuni utenti al soggetto gestore – Quota percentuale a favore del Comune sede dell’impianto o della discarica (c.d. benefit ambientale) - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.

²⁹⁸ Doc. n. 216 del 22 ottobre 2024.

Verità" che indica come nel bilancio previsionale 2021-2023 di Roma Capitale non ci sia, alla voce "uscite", la destinazione dei fondi vincolati, a differenza della voce "entrate" dove sono registrati come fondi vincolati".

Al riguardo appare utile inquadrare normativamente la fattispecie in argomento.

Il così detto benefit ambientale è disciplinato dalla Legge Regionale del Lazio n. 27/1998 e dal Decreto del Commissario Straordinario n. 15/2005, aggiornato e modificato con DGR n. 760/2008.

Nello specifico, l'art. 29 comma 2. Legge Regionale del Lazio n. 27/1998 prevede che *"Il provvedimento di autorizzazione all'esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l'altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa"*.

Inoltre, il Decreto del Commissario Straordinario n. 15/2005 - Allegato A cap. 9.3.6.2 "Benefit ambientali", prevede nello specifico che:

"Ai comuni sede di discarica, di impianti di preselezione, di impianti di termovalorizzazione e di stazione di trasferimento spetta da parte dei comuni conferenti il riconoscimento di un benefit ambientale. [...]. Dovrà essere corrisposto dai comuni conferenti al gestore dell'impianto di preselezione che provvederà a restituirlo ai comuni, con cadenza quadrimestrale nel rispetto di quanto di seguito riportato:

- 2% al comune ove ha sede la stazione di trasferimento in base alla quantità effettivamente conferite. Tale importo dovrà essere versato solo dai comuni che si avvalgono del servizio.
- 4% al comune ove ha sede l'impianto di preselezione
- 5% al comune ove ha sede la discarica
- 1% al comune ove ha sede l'impianto di termovalorizzazione" [modificato al 4% con DGR n. 76/2008].

La norma citata, quindi, individua come soggetto passivo tenuto al versamento degli importi suddetti il Comune conferente e come soggetto attivo il Comune ove ha sede l'impianto. Pertanto, la norma individua come soggetto attivo il Comune di Roma Capitale, e non il Municipio in quanto lo stesso non appare avere valenza di ente comunale.

Tuttavia, rimane facoltà dell'Ente destinare su alcuni territori specifici le somme stanziare come sopra.

Il benefit ambientale, quindi, si applica solo per impianti terzi e per la gestione della frazione indifferenziata, posto che in essi vengono conferiti rifiuti provenienti da altri Comuni e, quindi, non si applica agli impianti gestiti da AMA S.p.a. che accolgono solo rifiuti provenienti da Roma Capitale.

Si specifica, inoltre, che il tema del "benefit ambientale" è ancora in fase di consolidamento giurisprudenziale in quanto sono ancora pendenti numerosi procedimenti presso le competenti sedi giudiziarie. Tra le varie motivazioni di contenzioso, vi è quella secondo cui la norma regionale si appaleserebbe incostituzionale in quanto di natura tributaria, quindi sottratta alla stretta competenza ripartita delle Regioni e rimessa a quella statale.

Dunque, la normativa, come già riportato precedentemente, riconosce al Comune sede dell'impianto la titolarità del benefit ambientale.

In una nota acquisita dalla Commissione d'inchiesta in data 29 ottobre 2024²⁹⁹ e trasmessa dal Vice Sindaco di Roma Capitale e Assessore al Bilancio, Silvia Scozzese e l'Assessore all'Ambiente, Sabrina Alfonsi si evince che l'Amministrazione capitolina non abbia mai versato tali somme ai singoli Municipi ove hanno sede gli impianti.

In particolare si rappresenta che: con deliberazione di Giunta Comunale n. 80 del 25 febbraio 2004, l'Amministrazione capitolina vincolò la spesa delle risorse provenienti dal benefit ambientale della discarica di Malagrotta per la manutenzione e servizi per il verde degli ex Municipi XV e XVI, affidando la gestione delle stesse al Dipartimento competente.

La Giunta Comunale, con tale delibera, immediatamente eseguibile, stabilisce, in attuazione di quanto disposto dalla legge regionale 9 luglio 1998, n. 27, e dal Decreto dell'Assessore all'Ambiente della Regione Lazio, in qualità di Soggetto Attuatore degli interventi per l'emergenza rifiuti nel Lazio, n. 10 del 12 dicembre 2002, il "benefit ambientale" dovuto dagli utenti diversi dal Comune di Roma che conferiscono rifiuti alla discarica di Malagrotta in:

- Euro 6,87 per tonnellata per i rifiuti conferiti da Comuni diversi dal Comune di Roma;
- Euro 3,44 per tonnellata per i rifiuti conferiti dalla Città del Vaticano.

Il versamento da parte dello Stato della Città del Vaticano è subordinato al rispetto delle condizioni di reciprocità previsto all'Accordo dei Patti Lateranensi, così come modificato con legge 25 marzo 1985, n. 12, ed all'espletamento delle procedure previste per i rapporti con gli Stati esteri.

L'entrata corrispondente, stimata in 412.000 euro/anno, il Dipartimento X curerà tutti gli adempimenti connessi alla corretta imputazione ed accertamento in bilancio dell'acquisizione delle entrate.

La corrispondente uscita, per le motivazioni di cui in premessa, sarà imputata sul centro di costo "Manutenzione e servizi per il verde e vincolata ad interventi di manutenzione e riqualificazione ambientale delle aree contermini alla discarica di Malagrotta dei Municipi XV e XVI.

Tenuto conto che il così detto "benefit ambientale" riguarda il comune ove ha sede l'impianto, è possibile individuare l'attuale collocazione degli impianti nel territorio capitolino.

Nello specifico:

Municipio XI

- o TMB 1 della società E. Giovi S.r.l.;
- o TMB 2 della società E. Giovi S.r.l.

Municipio VI

- o TMB della società Porcarelli Gino & co. srl.

²⁹⁹ Doc. n. 220 del 29 ottobre 2024.

Rimangono esclusi dall'ambito di applicazione del cd. benefit ambientale gli impianti di AMA SpA in quanto trattano unicamente rifiuti provenienti da Roma Capitale.

Per quanto riguarda la questione dell'importo spettante a ogni Municipio per ciascuna annualità ovvero quale sia la quota complessivamente dovuta, e quella effettivamente versata dai Comuni conferenti, a favore di Roma Capitale per ciascuna annualità, l'assessore al bilancio e l'assessore all'ambiente in una nota congiunta rispondono, come accennato, che le risorse incassate da Roma Capitale per il cd. benefit ambientale proveniente dalla discarica di Malagrotta, sono state gestite dalla competente struttura capitolina per la manutenzione del verde.

Mentre, relativamente ai TMB della società E. Giovi S.r.l., la stessa non ha mai versato il corrispondente benefit ambientale, a seguito del conferimento dei rifiuti dai comuni di Fiumicino e Ciampino. Invece, la società Porcarelli Gino & co. srl ha versato le seguenti somme:

Tabella 67: Importi versati dall'anno 2020 al 2024 dalla società Procarelli Gino & co srl _ Fonte Roma Capitale

Anno di incasso	Importo versato	Note
2020	€ 833.354,93	Il primo versamento riguarda il periodo luglio 2017 – agosto 2020
2021	€ 308.540,04*	
2022	€ 253.285,60	
2023	€ 296.869,31	
2024	€ 184.879,89	Aggiornato al 10/10/2024
Totale	€ 1.876.929,77	

*Con riferimento alla nota della Ragioneria Generale prot. n. RE/108133/2024, si specifica che la reversale n. 2021/87692 afferisce a contributi relativi alle attività estrattive e non al benefit ambientale in argomento.

Stante il sopra citato importo spettante a ogni Municipio, la Commissione d'inchiesta ha richiesto quali fossero le iniziative adottate da Roma Capitale a seguito dell'istanza avanzata dal Presidente del Municipio VI Franco, nota prot. n. QL/77673 del 3 ottobre 2024, in merito al riconoscimento dei menzionati ristori ambientali³⁰⁰.

Al riguardo l'Assessora all'Agricoltura, Ambiente e Ciclo dei Rifiuti, Sabrina Alfonsi, congiuntamente al Direttore del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti, Paolo Gaetano Giacomelli, dichiarano di aver aperto un dialogo con il Presidente Franco sull'utilizzo di tali fondi. Segnatamente riferiscono in un documento quanto segue.

“Nel merito si rappresenta che dall'insediamento dell'attuale amministrazione Gualtieri, il benefit in entrata è ripartito nelle diverse annualità come di seguito riportato per un totale di 735.035,38 €:

³⁰⁰ Nota prot. n. QL/77673 del 03/10/2024 “Benefit ambientale ex L.R. Lazio n. 27/1998 e DC Regione Lazio n. 15/2005 e ss.mm.ii. impianto per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati di Porcarelli Gino & Co. In località Rocca Cencia - rif. Prot. CH-N°150796”

Tabella 68 Ripartizione del benefit ambientale per le annualità 2022-2024

Anno di incasso	Importo	Note
2022	€ 253.285,60	
2023	€ 296.869,89	
2024	€ 184.879,89	Aggiornato al 10/09/2024
Totale	€ 735.035,38	

Pur non essendoci, come richiamato e dimostrato, alcun automatismo nella localizzazione della spesa per gli interventi del cosiddetto benefit ambientale, questa Amministrazione ha speso nel territorio del solo Municipio VI più risorse di quelle incassate dalla società Porcarelli Gino & Co. per provvedimenti finalizzati alla rimozione di rifiuti delle cd. discariche abusive.

Nel medesimo triennio di riferimento delle voci in entrata, come rappresentato nel prospetto che segue, Roma Capitale ha speso €835.157,95 nel solo Municipio VI, non distinguendo la provenienza della risorsa finanziaria per la medesima attività ma dando priorità alle situazioni più critiche e all'obiettivo di risanamento, e ulteriori interventi sono in programma da qui alla fine dell'anno:

Tabella 69 Importi spesi ed in programma di spesa da parte di Roma Capitale sul Municipio VI

	SITO	Importo [€]
2022	Via Fiorini - Via Castagnaro - Viale Don Giuseppe Puglisi - Oscar Arnulfo Romero	€ 9.264,03
	via Domanico	€ 3.462,94
	via della Fontana Corvia - ang. Via di Fontana Rotta	€ 2.048,33
	via Cartoceto	€ 1.141,31
	via Antonio Ingegnoli	€ 1.402,67
	via del Ponte di Pantano	€ 2.998,61
2023	Sottoponte fermata metro C due leoni - fontana candida Via Biancavilla	€ 6.841,29
	Aree verdi Municipio VI	€ 74.698,93
	via Don Primo Mazzolari	€ 20.771,75
	via A. Mitelli	€ 4.940,35
	Parco Torre Angela	€ 2.045,09
	Area in prossimità del Liceo Amaldi sita tra via di Tor Bella Monaca e via Aspertini	€ 165.305,32
2024	Parcheggio chiuso Via Collatina alt. Rotatoria Via E. Forlanini	€ 34.400,39
	via della Fontana Corvia	€ 30.310,23
	via dell'Archeologia 90	€ 349.871,47
	via di Valle Bagnata	€ 67.742,80
	Asse Viario Modolo - Borutta Via Borore	€ 27.415,58
	via Rocca Fiorita 24	€ 4.072,65
	via del Casale Ciminelli	€ 4.241,54
	via Ingegnoli	€ 22.182,67
	TOTALE interventi	€ 835.157,95

Pertanto, pur comprendendo le ragioni della richiesta avanzata dal Presidente del VI municipio, l'Assessora all'Agricoltura, Ambiente e Ciclo dei Rifiuti, Sabrina Alfonsi ed il Direttore del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti, Paolo Gaetano Giacomelli ritengono che la stessa risulta essere già superata nei fatti”.

Entrando nel merito delle attività di ristoro realizzate con i fondi ambientali all'interno di ogni Municipio interessato, relativamente alle risorse provenienti dall'impianto della società Porcarelli Gino & co. srl, l'amministrazione capitolina dettaglia quanto segue.

Coerentemente con le competenze del Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti, Roma Capitale ha proceduto all'utilizzo delle somme provenienti dal benefit ambientale per attività di rimozione rifiuti abbandonati sul territorio comunale, in aggiunta ai fondi ordinari dedicati a tali attività.

Nello specifico, nelle annualità 2021 e 2022 ha effettuato i seguenti interventi, per un totale di € 117.944,42:

- Municipio VII - Via Tuscolana - € 2.238,54;
- Municipio VI - Via Ponte di Pantano - € 4.796,06;
- Municipio VI - Largo Monet - € 1.857,39;
- Municipio IX - via Castel di Leva - € 63.054,05;
- Municipio XV - Viale Antonino di San Giuliano - € 15.317, 15;
- Municipio XI - Via Ettore Ferrari - € 30.681,23.

Le restanti somme sono state disimpegnate, ed è ancora attivo un residuo sull'impegno del 2022 di € 139.318,77.

Si specifica che le risorse provenienti dal “*benefit ambientale*” sono state utilizzate dal Dipartimento del Ciclo dei rifiuti quale integrazione dei fondi propri di Roma Capitale per le attività di rimozione rifiuti in regime di extra TaRi.

Con l'ultima variazione di bilancio, il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti ha proceduto a riquantificare, dall'avanzo sull'anno in corso, le somme versate negli anni 2021, 2022 e 2023, fondi che erano rimasti inutilizzati, per un importo pari a€ 759.104,95 nonché ulteriori€ 184.879,89 incassati nel 2024.

Tali somme saranno sempre destinate ad interventi di rimozione rifiuti in regime extra TaRi, con l'avvalimento del personale di AMA SpA, operando sul territorio di Roma Capitale.

La querelle sopra accennata rende chiara la prospettiva affrontata nella presente inchiesta, evidenziandone quello che ne è stato il *file rouge*, quindi la logica degli argomenti esposti: le tematiche ambientali, riguardate in un'ottica dell'attualità per essere inquadrare in un diritto ambientale reale, non possono mai discostarsi dalla prospettazione razionale e proporzionata delle risorse impiegate al perseguimento degli obiettivi, in primis quelli di adeguatezza e sostenibilità del ciclo. Per essere affrontate razionalmente ed in modo logico-sistematico, non si potrà trascurare di considerare le oltremodo complesse problematiche collegate alla corretta e ponderata previsione di spesa pubblica, da destinare all'attuazione dei servizi, di tale ampia rilevanza collettiva³⁰¹.

³⁰¹ Doc. n. 220 del 20 ottobre 2024.

16. Prospettive future: impiantistica

La Commissione d'inchiesta si è interessata da ultimo allo scenario futuro che attende la capitale nella complessa gestione dei rifiuti, situazione questa rappresentata nella presente relazione nei capitoli precedenti dedicati al tema specifico.

Dunque, in questo capitolo che precede le conclusioni, verrà fornita una lettura diacronica dei flussi di rifiuti nella Regione Lazio, con specifico riferimento alla Capitale per il biennio 2024-2025, parametrando i dati di futuro, specie considerando l'effetto (che si auspica positivo) della successiva entrata in funzione del termovalorizzatore di Santa Palomba, nonché l'incidenza degli impianti di digestione anaerobica dei rifiuti organici, destinati a trattare i rifiuti, a produrre energia da fonti rinnovabili, in forma di biometano.

Alla luce di una simile simulazione di flussi e con la fattiva attuazione di uno scenario impiantistico plausibile, la Commissione prende atto delle prospettive future enucleate da AMA spa, società capitolina, in *house providing*, come previste nel suo Piano Industriale, che auspica obiettivi di piena autonomia impiantistica, tesi all'efficientamento dei servizi pubblici.

16.1. Flussi previsionali successivi al piano di gestione dei rifiuti 2019-2025

Con riferimento alla peculiare gestione dei rifiuti di Roma Capitale, la Commissione d'inchiesta ha acquisito in data 20 giugno 2024 il documento n. 128 nel quale emergono dati previsionali che forniscono il quadro complessivo del sistema di gestione dei rifiuti nel Lazio, con dettagli sull'ATO Roma. La Struttura di Missione per le Procedure di Infrazioni, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri afferente al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, in risposta a quesiti inerenti alla Gestione dei rifiuti nel Lazio e a Roma nell'ambito dell'indagine UE Pilot n. (2019) 9541 ENVI³⁰² ha elaborato i flussi previsionali dei rifiuti nella Regione Lazio nel biennio 2024-2025 dei quali di seguito si dà conto.

L'attività di seguito illustrata è frutto del coordinamento tra diverse Autorità Italiane: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Regione Lazio e Roma Capitale.

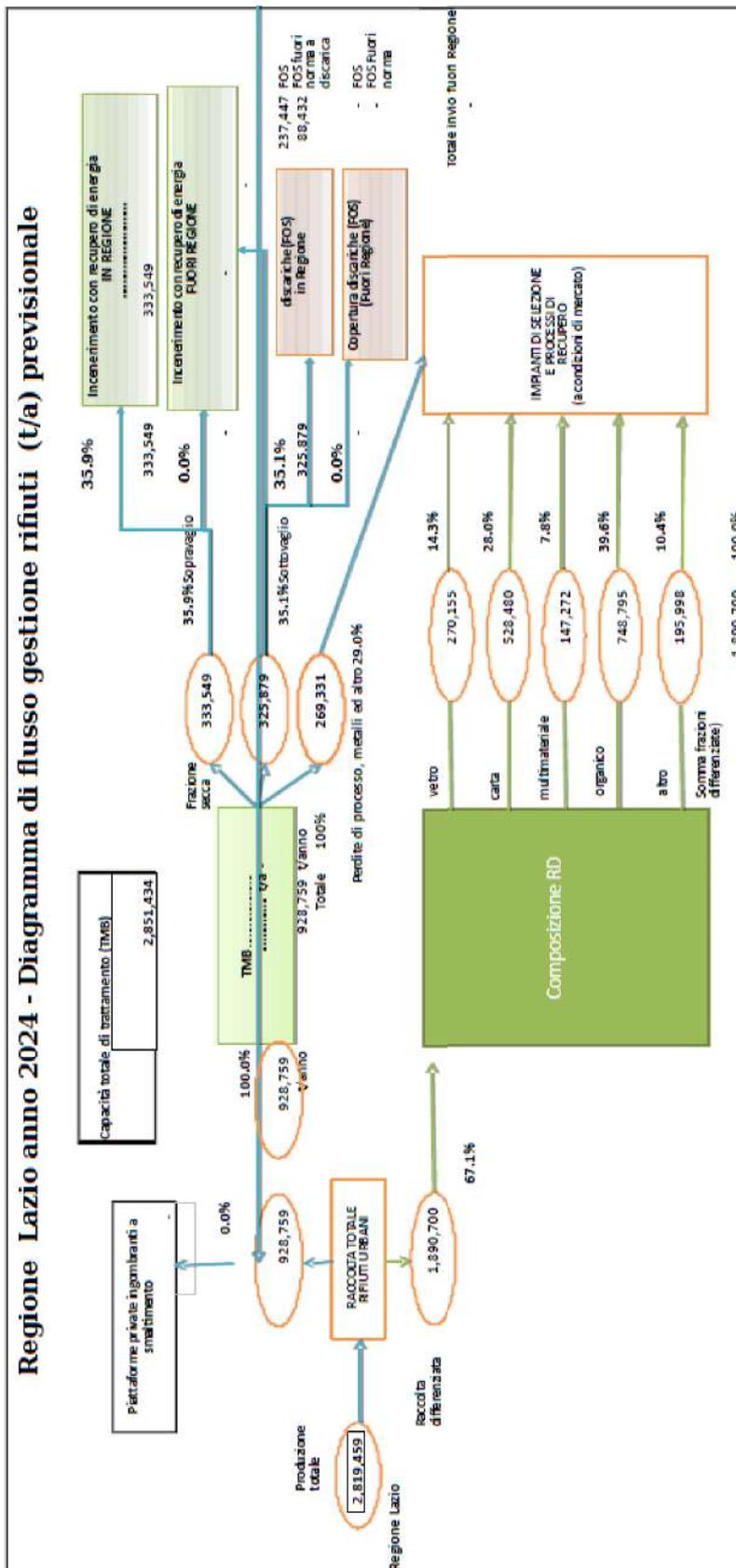
Tali dati consentono una rappresentazione prognostica, con riferimento alla situazione temporale successiva alla vigenza del corrente Piano regionale di gestione dei rifiuti, riferito al periodo 2019-2025. Queste informazioni sono inserite in un esercizio di simulazione destinato ad offrire uno scenario plausibile, pur non potendo rappresentare in alcun modo il piano di gestione dei rifiuti per il successivo periodo di competenza.

Va infatti tenuto presente il fatto che, al momento, non si è a conoscenza dei dati oggettivi che verranno presi in considerazione all'atto della redazione del nuovo piano rifiuti.

Da tali diagrammi di flusso previsionali della Regione Lazio, compresa Roma Capitale, (Figura 82 e Figura 83) per gli anni 2024 e 2025 e sulla base del Piano rifiuti, emerge che la Capitale conferisce e continuerà a conferire per il 2024 e per il 2025, fino all'entrata in esercizio del termovalorizzatore (prevista nel 2026), i propri rifiuti indifferenziati presso tutti gli impianti TMB e TM della Regione Lazio.

³⁰² Doc. n. 128/2 del 20 giugno 2024.

Figura 82 Regione Lazio – Anno 2024 - Diagramma di flusso gestione rifiuti (tonnellate/anno) previsionale-Fonte doc. n. 128.



Il diagramma di flusso previsionale della Regione Lazio, per l'anno di entrata in funzione, dell'impianto di termovalorizzazione di Santa Palomba, evidenziano chiaramente, da un lato, (i) il flusso di rifiuti in entrata e il flusso residuo in uscita dall'inceneritore di San Vittore e, d'altro lato, (ii) il flusso di rifiuti in entrata e il flusso residuo in uscita dal termovalorizzatore di Santa Palomba.

I flussi di gestione rifiuti per il 2022, 2023, 2024 e 2025 sono quelli previsionali previsti dal Piano rifiuti regionale 2019-2025.

Gli effetti a livello regionale dell'impianto di termovalorizzazione di Santa Palomba potranno essere analizzati solo successivamente alla sua realizzazione ed entrata in esercizio. L'impiantistica nel frattempo realizzata da Roma Capitale sarà oggetto di valutazione nell'ambito della predisposizione del nuovo Piano regionale 2026-2032. Cessati i poteri straordinari del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 al 31 dicembre 2026, il piano di gestione rifiuti e l'autorizzazione di nuovi impianti nel territorio di Roma Capitale torneranno sotto la competenza ordinaria della Regione Lazio. Al momento, la Regione non dispone di elaborazioni di dati oltre il 2025, non essendo ancora iniziata la preparazione del nuovo Piano regionale gestione rifiuti 2026-2032.

Di seguito (Figura 84) si espone una simulazione di flusso per l'anno 2026, ipotizzando gli effetti dell'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di S. Palomba.

Per ottenere una lettura integrata dei dati disponibili, relativi ad archi temporali non sovrapponibili, sono stati presi a riferimento i seguenti valori. Relativamente alla produzione complessiva a livello regionale, sono stati utilizzati i dati indicati nell'ultimo scenario disponibile del PRGR, ossia quelli del 2025. In ordine ai rifiuti urbani prodotti da Roma Capitale, sono stati utilizzati i dati previsti dal proprio Piano per il 2026, pari a 1.580.000 tonnellate, tendenzialmente allineati con quelli previsti dal Piano Regionale per il 2025 (1.592.428 tonnellate).

Sulla base di tale assunto, dunque, il termovalorizzatore tratterebbe 600.000 tonnellate, di cui 173.800 tonnellate di scarti derivanti dagli impianti di selezione e recupero della raccolta differenziata di Roma Capitale e 426.200 tonnellate di rifiuti urbani indifferenziati residui, sempre di Roma Capitale.

La differenza dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti da Roma Capitale (circa 409.487 tonnellate) continuerebbe ad essere trattata negli impianti di trattamento meccanico biologico e meccanico (TMB/TBM/TM) del Lazio, dai quali deriverebbero circa 149.872 tonnellate di combustibile solido secondario (CSS) EER 191210, da conferire a recupero energetico presso il termovalorizzatore di S. Vittore e 147.415 tonnellate da smaltire in discarica.

Con l'entrata in esercizio del termovalorizzatore di S. Palomba, la frazione non riciclabile che residua dalla raccolta differenziata, e cioè il rifiuto urbano residuo indifferenziato (EER 200301) verrà inviato direttamente a recupero energetico, coerentemente con i principi della gerarchia di gestione dei rifiuti e con i nuovi indirizzi del recente Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR) di cui all'*articolo 198-bis* del d.lgs. n. 152/2006 (TUA), approvato dal Ministero della Transizione Ecologica (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) con D.M. 257 del 24 giugno 2022 (atto di pianificazione nazionale, sovraordinato rispetto al Piano Regionale e a cui si è conformato il Piano di Roma Capitale).

Dalla simulazione emerge con evidente chiarezza un dato: il dimezzamento del fabbisogno di discarica, che passerebbe da 301.080 tonnellate del previsionale PRGR Lazio (2025) a 147.415 tonnellate, con l'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di Santa Palomba.

Il flusso residuo in uscita nel 2025 e 2026 dall'inceneritore di S. Vittore non è previsto nel Piano di gestione rifiuti 2019-2025, ma è tuttavia stimabile sulla base dei dati di input - output 2021, trasmessi dal gestore dell'impianto (Tabella 70: dati anno 2021 gestore impianto).

I principali rifiuti prodotti dall'attività di combustione dell'impianto di S. Vittore sono riferibili in gran parte alle ceneri pesanti o scorie, alle ceneri leggere e al PSR derivanti dalla combustione del CSS e dalla depurazione dei fumi.

Nello specifico:

- le scorie di combustione sono classificate come rifiuto speciale pericoloso e vengono inviate a specifici impianti di trattamento;
- le ceneri leggere, che si depositano sulle superfici riscaldanti degli evaporatori, surriscaldatori ed economizzatori, classificate anch'esse come rifiuto speciale pericoloso, vengono rimosse, inviate ai silos di stoccaggio e successivamente a specifici impianti di trattamento;
- il c.d. PSR (Prodotti Sodici Residui), che viene trattenuto ed estratto dal filtro a maniche (composto essenzialmente dai sali formati per reazione tra il bicarbonato di sodio e i carboni attivi e i gas acidi contenuti nei fumi), viene rimosso e depositato in silos di stoccaggio per essere inviato a specifici impianti di trattamento.

Tabella 70 dati anno 2021 gestore impianto- -Fonte doc. n. 128.

Rifiuti prodotti - Intero sito			
Tipologia rifiuto	Quantità totale (ton)	Quantità invia a recupero (ton)	Quantità inviata a smaltimento (ton)
Scorie (EER 19 01 11)	38.442,42	38.329,44	112,98
% Scorie su rifiuti termovalorizzati	12,51		
Ceneri leggere (EER 19 01 13)	9.135,98	30,44	9.105,54
% ceneri leggere su rifiuti termovalorizzati	2,97		
PSR (EER 19 01 05)	5.511,44	0	5.511,44
% PSR su rifiuti termovalorizzati	1,79		

Applicando le suddette percentuali sul rifiuto che si prevede termovalorizzato presso S. Vittore nel 2026, pari a 149.872 tonnellate, l'output in uscita potrà essere:

Tabella 71 previsione anni 2025- 2026--Fonte doc. n. 128.

			2025	2026
Rifiuto termovalorizzato	input (t)		306.042	149.872
	output (t)			
	Scorie	12,51%	38.286	18.749
	Ceneri leggere	2,97%	1.137	557
	PSR	1,79%	20	10

È stato inoltre fornito un aggiornamento dell'insieme dei diagrammi di flusso con le seguenti informazioni: (i) la percentuale (%) e la quantità effettiva (in tonnellate) di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata che vengono avviati al riciclaggio; (ii) la quantità di rifiuti residui del processo di recupero e la loro destinazione (discarica o incineratore); (iii) la quantità di frazione organica (umida) in uscita dai TMB inviata a impianti di recupero. Si rappresenta al riguardo quanto segue:

- i. Le operazioni di recupero dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata sono soggette a libero mercato e possono avvenire anche con conferimento dei rifiuti in impianti terzi extraregionali; pertanto, non è possibile disporre del dato di riciclo effettivo, al netto dello scarto, a livello regionale e certificato da ISPRA, ma solo il dato a livello nazionale. Tutti i rifiuti raccolti in modo differenziato (vetro, carta, multimateriale, organico ecc.) vengono comunque avviati ad impianti di selezione e recupero (a condizioni di mercato) e i quantitativi e le relative % sono già riportate nei diagrammi;
- ii. Essendo l'operazione di recupero a libero mercato anche fuori Regione, non è nota la quantità di rifiuti residui del processo di recupero e la loro destinazione;
- iii. La quantità di frazione organica umida in uscita dai TMB e inviata a recupero è riportata nei diagrammi a consuntivo come sottovaglio inviato a termovalorizzazione.

Nel 2021, a consuntivo, è pari a 37. 901 tonnellate.

In questo scenario di flusso di rifiuti nella Regione Lazio, si rappresentano i dati consuntivi dell'anno 2021 relativi a Roma Capitale, estrapolati dal Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2022 dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) per: la quantità totale di rifiuti raccolti nel 2021, la percentuale di raccolta differenziata rispetto al totale di rifiuti raccolti nel 2021, e la percentuale di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata inviati a riciclo effettiva nel 2020, 2021.

Tabella 72 Fonte: Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2022 - ISPRA dati anno 2021 -Fonte doc. n. 128.

RU Rifiuti Urbani totali (t)	RD Raccolta Differenziata (t)	RD Raccolta Differenziata (%)	RIR Rifiuti Urbani Indifferenziati (t)
1.589.688	714.969,98	45,0%	874.718,02

In ultimo, in merito ai dati sul riciclo effettivo, si rappresenta che tale dato, per sua natura, non è disponibile a scala comunale, in quanto la valorizzazione della raccolta differenziata avviene sul libero mercato e, pertanto, non è riconducibile al luogo di produzione del rifiuto.

16.2. Capacità impiantistica per lo smaltimento in discarica nella Regione Lazio

Facendo riferimento all'anno 2030, e dunque ampliando oltre l'orizzonte del vigente Piano regionale, come già detto non ci sono dati previsionali, non essendo ancora iniziata l'attività di elaborazione del nuovo Piano rifiuti. Si può comunque fornire una stima quantificata del fabbisogno di smaltimento della Regione all'orizzonte 2030.

Di seguito tuttavia va posto un doveroso chiarimento: quello della relazione tra una capacità potenziale in discarica di 1.732.150 tonnellate, che potrebbe raggiungere le 2.640.750 tonnellate, e il fabbisogno stimato, significativamente inferiore di cui sopra, tenendo conto degli obiettivi di riduzione della messa in discarica fissati nel PRGR, in linea con gli obiettivi della legislazione europea sui rifiuti.

Il fabbisogno di discarica residuo per i prossimi anni, così come previsto da Piano Regionale Gestione Rifiuti (PRGR) fino al 2025, e riportato nella Sezione Rifiuti Urbani - Tabella 73, è:

Scenario di Piano (minimale RD 70%)			
	Rifiuti a discarica (t/anno)	75% FOS (t/anno)	Totale (t/anno)
2023	97.919	258.929	356.848
2024	88.432	237.447	325.879
2025	80.150	220.930	301.080
Totale	266.501	717.306	983.807

Tabella 73 Fabbisogno di discarica previsto da Piano con conferimento a discarica del 75% di FOS

L'unica discarica attualmente attiva nel territorio regionale è la discarica per rifiuti non pericolosi Ecologia Viterbo srl in località Le Fornaci (VT) che, come dagli ultimi rilievi topografici comunicati dal gestore dell'impianto, ha ancora a disposizione una volumetria residua del bacino VT3 al 22.06.2023 pari a circa pari a 143.012 tonnellate.

È in corso di rilascio il provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)³⁰³, ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006, del nuovo bacino VT4 della suindicata discarica per rifiuti non pericolosi Ecologia Viterbo S.r.l.. La volumetria totale abbancabile è pari a circa 960.000 metri cubi. Considerando un coefficiente di compattazione medio tale da portare il peso specifico del rifiuto in discarica a 1,1-1,2 tonnellata/metro cubo e un volume di rinterri pari al 2-3 %, si ottiene una capacità utile netta di circa 1.137.150 tonnellate.

Pertanto, la copertura del fabbisogno stimato dal Piano Regionale gestione rifiuti dal 2023 al 2025, pari a 983.807 t, sarà garantita dall'esaurimento della volumetria del bacino VT3 (143.012 tonnellate) e dal nuovo bacino VT4 (1.137.150 tonnellate), in corso di autorizzazione, per complessivi 1.280.162 tonnellate.

³⁰³ <https://www.Regione.lazio.it/sites/default/files/documentazione/2024/AMB-DD-G05664-14-05-2024.pdf>

Regione Lazio - Determinazione N. G05664 del 15 maggio 2024 – Proposta n. 16752 del 8 maggio 2024 Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. sul "Progetto per la realizzazione dell'invaso "VT4" di discarica per rifiuti non pericolosi, nel Comune di Viterbo, Provincia di Viterbo, in località Le Fornaci" Società proponente: ECOLOGIA VITERBO srl Registro elenco progetti n. 074/2022.

In merito agli altri due progetti presentati negli ultimi anni per l'autorizzazione in Regione, Bacino V della società MAD srl (495.000 tonnellate) e sito di discarica di Magliano Romano (908.600 tonnellate), si rappresenta che sono stati bloccati in considerazione delle difficoltà di autorizzazione e realizzazione che si espongono di seguito. Pertanto, si ritiene di non computarli tra la capacità impiantistica realizzabile al 2025 (quindi, non si potranno raggiungere a quella data le 2.640.750 tonnellate, ovvero le 2.683.762 tenuto conto dell'ultimo dato aggiornato al 22.06.2023 di volumetria residua di Ecologia Viterbo VT3, pari a 143.012 tonnellate). Nello specifico:

- La realizzazione del Bacino V della società MAD srl, di volumetria di circa 450.000 metri cubi, pari a 495.000 t, della discarica per rifiuti non pericolosi sita nel territorio di Roccasecca (FR), in Loc. Cerreto, già autorizzato con Determinazione n. G 15189 del 14 dicembre 2020, è bloccata da circa tre anni per difficoltà finanziarie della società MAD srl. Inoltre, a seguito di Ordinanza della Provincia di Frosinone emessa ai sensi dell'art.244 del D. Lgs.n.152/2006, la MAD srl ha presentato ricorso al TAR per la fissazione dei "valori di fondo" naturale del sito. È in corso una Consulenza Tecnica d'Ufficio disposta dal Giudice, per la verifica dell'esistenza dei suddetti valori.
- Risulta analogamente bloccata da numerosi ricorsi al TAR la trasformazione da discarica di rifiuti inerti a discarica per rifiuti non pericolosi del sito di discarica di Magliano Romano, in località Monte della Grandine, con una volumetria prevista di 826.000 metri cubi, che, ipotizzando un indice di compattazione in discarica di 1,1-1,2 tonnellate/metri cubi, corrisponde a circa 908.600 tonnellate di rifiuti abbancabili. La discarica aveva ottenuto ormai oltre un anno fa pronuncia di Valutazione di Impatto Ambientale favorevole con Determina n. G01106 del 4 febbraio 2022, tuttavia, la Determina è stata oggetto di numerosi ricorsi presentati al TAR, che ha imposto un supplemento di istruttoria da parte della Regione Lazio. Si è conclusa l'istruttoria del Gruppo Tecnico di Lavoro, istituito con Atto di Organizzazione n. G01219 del 1° febbraio 2023, ed è in corso il riesame del procedimento di Pronuncia di Valutazione di Impatto Ambientale.

Nel caso di nuova Pronuncia di Valutazione di Impatto Ambientale favorevole, dovrà comunque essere svolto successivamente il procedimento di Autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'art. 29-ter del D.lgs. n. 152/2006.

16.3. Frazione organica: progetto del biodigestore

Per Roma Capitale la necessità ed utilità di realizzare un sistema impiantistico che preveda, tra l'altro, due impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche provenienti da raccolta differenziata con una capacità di 100.000 tonnellate/anno ciascuno è determinata, nel PGR-RC, secondo le stesse modalità illustrate al punto precedente per la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Santa Palomba. Ovvero, il PGR-RC individua, mediante la definizione di specifici obiettivi e azioni necessari all'ottimizzazione della gestione e all'autosufficienza territoriale, l'insieme delle attività organizzative e logistiche per lo svolgimento di tutte le fasi della gerarchia rifiuti anche attraverso la realizzazione di un articolato sistema impiantistico che prevede: 2 impianti di selezione delle frazioni secche della raccolta differenziata, due impianti per la

digestione anaerobica delle frazioni organiche della raccolta differenziata, un impianto di trattamento termico di rifiuti differenziati residui con recupero energetico³⁰⁴.

Per quanto riguarda la scelta della specifica tecnologia, si evidenzia che, sia a livello Europeo che nazionale, è incentivato il ricorso a impianti di tipo anaerobico rispetto a quelli di tipo aerobico, proprio per favorire il recupero di energia dai rifiuti con la produzione di biogas.

In particolare, si veda ad esempio:

- Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare (2020/2077 INI), che al punto 111 *“raccomanda di sostenere lo sviluppo di catene del valore locale basate sul riciclaggio dei rifiuti organici per la produzione di energia rinnovabile, come il biometano, per creare legami più stretti tra le comunità rurali e urbane, attuando pienamente nel contempo la gerarchia dei rifiuti”*;
- Il PNGR che, al paragrafo *“1.6 – Valutazioni gestionali generali a supporto del Programma, criteri e linee strategiche per l'elaborazione dei piani regionali”* riporta che: *“L'analisi condotta sui rifiuti urbani ha permesso di rilevare che le realtà associate al maggior rendimento ambientale, cioè a minori potenziali impatti, presentano un sistema di gestione rifiuti caratterizzato dai seguenti elementi [...]”*;
- Presenza di impianti di digestione anaerobica o di tipo integrato aerobico/anaerobico che, rispetto al compostaggio delle frazioni organiche, permette anche il recupero di energia delle frazioni organiche da raccolta differenziata, in particolare con recupero di biometano³⁰⁵.

Alla stessa conclusione arrivano anche il Rapporto Utilitalia sulla *“Gestione dei Rifiuti Urbani – Scenari di sviluppo infrastrutturale: comparazione del rendimento ambientale”* ed il Rapporto *“Bio-waste in Europa – turning challenges into opportunities”* della *European Environmental Agency*. Il PGR-RC, nel Rapporto Ambientale di VAS, illustra i risultati dell'analisi condotta mediante LCA, che include anche la riduzione dei potenziali impatti ambientali che la digestione anaerobica permette rispetto al compostaggio nel trattamento dei rifiuti organici da raccolta differenziata, in virtù del recupero sia di compost di alta qualità sia di vettori energetici, quali il biometano per impiego in sostituzione di combustibili fossili nei trasporti.

Il Piano GR-RC ha inoltre considerato il fatto che gli impianti di digestione anaerobica corrispondono al principio DNSH (*Do No Significant Harm*) per la definizione della tassonomia europea.

Nel *Climate Delegated Act*, pubblicato in G.U. come Regolamento UE 2021/2139, sono fissati criteri di vaglio tecnico che hanno consentito di determinare a quali condizioni un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici, senza arrecare un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale. Con riferimento al primo obiettivo ambientale, ovvero la mitigazione degli effetti avversi del cambiamento climatico, tra le attività considerate eleggibili nell'ambito della gestione dei rifiuti è ricompresa la digestione anaerobica di rifiuti organici.

³⁰⁴ Doc. n. 192 del 19 settembre 2024.

³⁰⁵ <https://www.mase.gov.it/pagina/riforma-1-2-programma-nazionale-la-gestione-dei-rifiuti>

Quantità di frazione organica raccolta e trattata nel Lazio

Di seguito si illustra sinteticamente come viene trattata la frazione organica corrispondente alla differenza tra la frazione organica raccolta e la frazione organica trattata nel Lazio e fuori Regione³⁰⁶.

La capacità di trattamento dell'impiantistica autorizzata ed in esercizio nel 2019 era pari a complessive 478.395 tonnellate/anno di cui 358.395 tonnellate/anno sono impianti di compostaggio e 120.000 tonnellate/anno impianti di trattamento anaerobico/aerobico.

Nel 2020 i dati ISPRA confermano un aumento a complessive 509.325 tonnellate/anno di cui 339.325 tonnellate/anno sono impianti di compostaggio e 170.000 tonnellate/anno o impianti di trattamento anaerobico/aerobico.

Preme ricordare che gli impianti, pur non avendo lavorato a saturazione della relativa capacità, hanno trattato complessivamente una quantità maggiore di rifiuti (245.506 tonnellate/anno di cui 138.160 tonnellate/anno per gli impianti di compostaggio e 107.346 tonnellate/anno per gli impianti di trattamento anaerobico/aerobico) rispetto al 2019 (213.465 tonnellate). Nello stesso Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA 2021 è stato evidenziato che "l'impiantistica regionale in esercizio nel 2020 (509.325 tonnellate/anno) sarebbe stata in grado di trattare tutta la frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata, di cui rappresenta il 34%, che per il 2020 è stata pari a 502.341 tonnellate, come da dati ISPRA".

Alla luce di quanto sopra, si riepiloga la capacità impiantistica in esercizio in ciascuna annualità, la frazione organica da raccolta differenziata e le quote di frazione organica trattate in impianti in Regione e fuori Regione.

Tabella 74 Per gli anni 2019-2020-2021 capacità impiantistica in esercizio e frazione organica- Doc. n. 128.

	capacità impiantistica in esercizio ISPRA (t/anno)	Frazione organica da RD (t)	Frazione organica trattata in impianti in Regione (t)	Frazione organica trattata in impianti fuori Regione (t)
2019	478.395	561.608	213.465	348.143
2020	509.325	502.341	245.506	256.835
2021	497.485	576.496	291.113	285.383

Si evidenzia come nel 2020 l'impiantistica regionale in esercizio era in grado di trattare tutta la frazione organica proveniente da raccolta differenziata. Ciononostante, circa la metà è stata conferita a recupero in impianti fuori Regione. Le ragioni devono rinvenirsi in logiche di mercato estranee alla potestà regolatoria dell'amministrazione regionale, che possono comunque favorire il conferimento dei rifiuti in impianti terzi extraregionali, trattandosi di operazioni di recupero soggette a libero mercato³⁰⁷.

³⁰⁶ Nota della Regione Lazio prot. n. 41451 del 17 gennaio 2022.

³⁰⁷ Doc. n. 128/2 del 20 giugno 2024.

Capacità impiantistica

Nello scenario di Piano a regime, con il raggiungimento del 70% di raccolta differenziata nel 2025, il trattamento della frazione organica, è prevista l'intercettazione di 618.093 tonnellate/anno di scarto umido alimentare e di 153.811 tonnellate/anno di frazioni vegetali da manutenzione parchi e giardini per un complessivo fabbisogno di 771.904 tonnellate/anno.

La capacità di trattamento dell'impiantistica autorizzata e in esercizio nel 2021, in base ai dati ISPRA, è di 497.485 tonnellate/anno di cui 327.485 tonnellate/anno sono impianti di compostaggio e 170.000 tonnellate/anno impianti di trattamento anaerobico/aerobico.

In riferimento alla capacità impiantistica potenziale, si rappresenta che la maggior parte degli impianti già autorizzati, da realizzare (Tabella 75: *Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti autorizzati ad oggi, da realizzare e in fase di realizzazione*) e ancora in fase di autorizzazione (Tabella 76: *Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti in fase di autorizzazione*) riguardano impianti di digestione anaerobica dei rifiuti organici che, oltre a trattare i rifiuti, sono anche impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, prodotta in forma di biometano.

Negli ultimi anni il Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. ha promosso l'incentivazione di tali impianti con il D.M. 2 marzo 2018³⁰⁸ e, in coerenza con le misure di sostegno agli investimenti previste dal PNRR, con il D.M. 15 settembre 2022³⁰⁹, che consente l'accesso alle risorse previste dal PNRR per lo sviluppo degli impianti di produzione di biometano. Da ultimo, la misura "Sviluppo del biometano, secondo criteri per la promozione dell'economia circolare" del PNRR (Missione 2, Componente 2, Investimento 1.4) si pone come obiettivo di sostenere gli investimenti per la realizzazione di nuovi impianti di produzione di biometano e per la riconversione, totale o parziale, di impianti esistenti a biogas.

Occorre evidenziare, tuttavia, che anche gli impianti di trattamento della frazione organica subiscono gli effetti della sindrome di NIMBY (*Not In My Back Yard*) e, pertanto, alcune autorizzazioni rilasciate sono interessate da ricorsi pendenti presentati al Tribunale Amministrativo Regionale, che ne hanno sinora bloccato la realizzazione.

In ogni caso, maggiore sarà la capacità impiantistica realizzata, maggiore sarà la capacità di trattamento della frazione organica da raccolta differenziata, che potrà eventualmente ricevere frazioni organiche provenienti anche da altre Regioni, laddove più competitiva a condizioni di mercato, ma che oggi non è possibile in alcun modo valutare.

Di seguito, un riepilogo sintetico aggiornato della capacità impiantistica già autorizzata ad oggi e da realizzare o in fase di realizzazione, pari a ulteriori 745.473 tonnellate/anno, cui si somma la capacità impiantistica in esercizio nel 2021 pari a 497.485 tonnellate/anno, (di cui 327.485 tonnellate/anno sono impianti di compostaggio e 170.000 tonnellate/anno impianti di trattamento

³⁰⁸ Decreto Ministeriale del marzo 2018 Promozione dell'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti.

³⁰⁹ Decreto del Ministero della Transizione Ecologica, del 15 settembre 2022 Attuazione degli articoli 11, comma 1 e 14, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, al fine di sostenere la produzione di biometano immesso nella rete del gas naturale, in coerenza con la Missione 2, Componente 2, Investimento 1.4, del PNRR.

anaerobico/aerobico) rilevata dal recente Rapporto ISPRA 2022, per una capacità impiantistica complessiva di 1.242.958 tonnellate/anno.

Inoltre, sono ancora in fase autorizzativa progetti per complessivi ulteriori 514.000 tonnellate/anno, che, nell'ipotesi venissero tutti autorizzati ed anche realizzati, porterebbe ad una capacità di trattamento di 1.756.958 tonnellate/anno, pari a oltre il doppio del fabbisogno previsto dal Piano al 2025 pari a 771.904 tonnellate/anno.

Tabella 77 Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti autorizzati ad oggi, da realizzare e in fase di realizzazione³¹⁰.

SOCIETÀ	Comune	Provincia	Tipo Impianto	Capacità di trattamento (t/anno)	autorizzazione	OPERATIVITA' IMPIANTO
AGRICOLA AGRIBIO s.r.l.	Santi Cosma e Damiano	LT	Realizzazione di un impianto di compostaggio da rifiuti non pericolosi	45.000	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione G12284 del 11/10/2021	da realizzare
ARES AMBIENTE s.r.l.	Piedimonte San Germano	FR	Realizzazione di un impianto di compostaggio	40.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione	In fase di realizzazione. Entrerà in esercizio
			da rifiuti non pericolosi		n. G08135 del 12/06/2017 e G05828 del 02/05/2023	entro fine 2023
Ecologia Viterbo s.r.l.	Viterbo	VT	impianto per il trattamento dei rifiuti organici biodegradabili da raccolta differenziata con produzione di compost di Qualità	30.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione n. G01128 del 07/02/2020	E' in esercizio, in fase di collaudo funzionale, ha presentato PAUR per ampliamento impianto e inserimento biodigestore
ENERGIA Anagni s.r.l.	Anagni	FR	Impianto di biodigestione e compostaggio	84.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione n. G05538 del 24/04/2023	da realizzare
Fratelli Pacifici Ing. Cesare e Lorenzo S.p.A.	Tivoli	Città Metropolitana di Roma Capitale	Impianto di digestione anaerobica della FORSU con produzione di biometano", località Barco – Via della Bullica, Comune di Tivoli (RM)	38.000	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione n G08979 del 28/06/2023	da realizzare
Laziale Ambiente srl	Roma Capitale	Città Metropolitana di Roma Capitale	impianto di compostaggio	30.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione n. G09833 del 26/08/2020	Presentato PAUR per ampliamento impianto e inserimento biodigestore
Pellicano srl	Tarquinia	VT	impianto di compostaggio	53.560	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione	da realizzare

Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti autorizzati ad oggi, da realizzare e in fase di realizzazione

SOCIETÀ	Comune	Provincia	Tipo Impianto	Capacità di trattamento (t/anno)	autorizzazione	OPERATIVITA' IMPIANTO
					n.G00710 del 28/01/2020	
AMA SPA	Roma Capitale - Località via Casal di selce	Città Metropolitana di Roma Capitale	Realizzazione impianto di produzione compost di qualità da raccolta differenziata rifiuti urbani	60.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione G00900 del 31/01/2020	Presentato PAUR per ampliamento impianto e inserimento biodigestore
AMA SPA	Roma Capitale - Località via della Stazione di Cesano	Città Metropolitana di Roma Capitale	Realizzazione impianto di produzione compost di qualità da raccolta differenziata rifiuti urbani	60.000	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione n G09974 del 30/08/2020	Presentato PAUR per ampliamento impianto e inserimento biodigestore
Amyenta Lazio	Civitavecchia	Città Metropolitana di Roma Capitale	Progetto per la "realizzazione di un Impianto di produzione di Biometano"	120.000	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione n G16384 del 25/11/2022	da realizzare
Naturalia srl	Pontinia	LT	Impianto a Biometano	30.000	Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) con Determinazione G02165 del 28/02/2022	da realizzare
RIFUTURE s.r.l.	Cisterna di Latina	LT	Impianto di produzione di biometano e compost da FORSU	82.000	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione n G01295 del 09/02/2022	da realizzare
Biometano Tuscìa srl	Viterbo	VT	impianto di produzione di biometano avanzato in forma gassosa e/o liquida (LNG) mediante biodigestione anaerobica di rifiuti organici con recupero di fertilizzante	36.463	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) di cui all'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006 con Determinazione n G06960 del 31/05/2022	da realizzare
RECALL LATINA srl	Latina	LT	Impianto di digestione anaerobica della FORSU con produzione di biometano	36.450	Autorizzazione Unica prot. n. 59859 del 31/12/2018, rilasciata ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003	in corso di realizzazione
ULTERIORE CAPACITA' IMPIANTISTICA AUTORIZZATA E IN FASE DI REALIZZAZIONE				745.473	t/anno	

³¹⁰ Doc. n. 128/2 del 20 giugno 2024.

Tabella 78 Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti in fase di autorizzazione³¹¹

SOCIETÀ	Comune	Provincia	Tipo Impianto	Capacità di trattamento (t/anno)	STATO PROCEDIMENTO	TEMPI DI CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO
ACEA SPA ex Samace Sabaudia	Sabaudia	LT	Impianto di compostaggio (trattamento FORSU)	30.000	Da riattivare VIA e AIA.	
AIR GREEN	Ferentino	FR	Impianto per la produzione di biometano e bio CO2 da sottoprodotti e scarti di origine agroindustriale e annesso	60.000	Fatto parere AIA a luglio 2021 chieste integrazioni come anche da parere Arpa arrivato a giugno 2021. Integrazioni	da riattivare
			impianto di digestione aerobica del digestato per la produzione di ACM, in località Mola Bragaglia		arrivate a ottobre 2021, VIA diffidata a febbraio 2022 per riattivazione. Fatta seconda seduta il 29/11/2022, arrivato parere ARPA il 28/11/2022	
Bioforch4 srl	Arlena di Castro	VT	"Stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici"	50.000	Concluse conferenze PAUR, da emettere VIA e AIA	in fase di conclusione
BioRecin srl di Cerveteri	Cerveteri	Città Metropolitana di Roma Capitale	Impianto di compostaggio + recupero inerti	45.000	PAUR. Richieste integrazioni a febbraio 2022, in attesa per poter avviare CDS (035-2021). Fatte 2 CDS, ultima il 01/07/2022, ARPA ha emesso parere il 07/09/2022, da verificare per parere AIA. Problema parere emesso soprintendenza negativo a meno che non tolgono i rifiuti. Situazione simile ad Agricola Salone. Pubblicata documentazione integrativa il 29/12/2022. Da fare ultima conferenza, ma ci sono criticità	in fase di conclusione
Crea srl	Cisterna di Latina	LT	Impianto di compostaggio	54.000	Emessa VIA e AIA a giugno 2023	da emettere il PAUR conclusivo

³¹¹ Doc. n. 128/2 del 20 giugno 2024.

SOCIETÀ	Comune	Provincia	Tipo Impianto	Capacità di trattamento (t/anno)	STATO PROCEDIMENTO	TEMPI DI CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO
			e gestione rifiuti			
Ecoambiente srl	Latina	LT	Impianto di compostaggio presso discarica di B.go Montello	30.000	Comunicato inizio lavori poi fermi per un ricorso al TAR (in fase di valutazione la valenza dell'autorizzazione in parte cassata dal TAR)	dipende da esito ricorsi TAR
Green Park Ambiente	Artena	Città Metropolitana di Roma Capitale	Impianto di compostaggio	50.000	Fatta Determinazione G04364 del 31/03/2023 di chiusura CDS favorevole da emettere AIA dopo ultime integrazioni pervenute a fine maggio 2023	da emettere atto AIA dopo ultime integrazioni
Maestrale s.r.l.	Frosinone	FR	impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica da raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani	50.000	Fatto parere AIA favorevole in conferenza del 20/01/2022. ARPA ha emesso parere conclusivo il 21/02/2022. Da fare quadro sinottico con parere ARPA da allegare alla VIA. Quasi concluso il PAUR, la società ha chiesto sospensione in attesa di acquisire autorizzazione unica ex art. 12 del DPR 387/2003 ma non si capisce chi lo deve emettere. Da	da riattivare dopo definizione autorizzazione e provincia

Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti in fase di autorizzazione

SOCIETÀ	Comune	Provincia	Tipo Impianto	Capacità di trattamento (t/anno)	STATO PROCEDIMENTO	TEMPI DI CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO
					chiedere alla VIA come prosegue la cosa. Predisposto parere da emettere. Area VIA ha richiesto ulteriori integrazioni per la parte art. 12 del 387/2003 di competenza provincia	
AMA SPA	Roma Capitale - Località via Casal di selce	Città Metropolitana di Roma Capitale	biodigestore	40.000	presentato PAUR	Presentato PAUR per ampliamento impianto autorizzato per 60.000 t/a e inserimento biodigestore. Competenza del Commissario Gualtieri
AMA SPA	Roma Capitale - Località via della Stazione di Cesano	Città Metropolitana di Roma Capitale	biodigestore	40.000	presentato PAUR	Presentato PAUR per ampliamento a 100.000 impianto autorizzato per 60.000 t/a e inserimento biodigestore. Competenza del Commissario Gualtieri
Ecologia Viterbo s.r.l.	Viterbo	VT	biodigestore	30.000	presentato PAUR	Presentato PAUR per ampliamento a 60.000 impianto autorizzato per 30.000
						t/a e inserimento biodigestore.
Laziale Ambiente srl	Roma Capitale	Città Metropolitana di Roma Capitale	biodigestore	35.000	presentato PAUR	Presentato PAUR per ampliamento a 65.000 impianto autorizzato per 30.000 t/a e inserimento biodigestore. Competenza del Commissario Straordinario
ULTERIORE CAPACITÀ IMPIANTISTICA IN FASE DI AUTORIZZAZIONE				514.000	t/anno	

Riepilogo impiantistico di trattamento frazione organica: impianti in fase di autorizzazione

16.4. AMA: proiezioni di sviluppo ed impegni aziendali

Le prospettive future della società ambientale capitolina, ovvero la necessità di favorire una maggiore integrazione tra le varie fasi del processo industriale di raccolta, trattamento e recupero dei rifiuti gestiti, sono ritenute da AMA un completamento ed elemento di crescita economica per la società ed un'opportunità strategica per il paese.

Dalla documentazione acquisita dalla Commissione d'inchiesta in data 11 giugno 2024 con il n. 125, trasmessa dal Presidente di AMA SpA, dott. Bruno Manzi, emerge la *vision* di sviluppo della società capitolina che di seguito si rappresentano sinteticamente.

AMA rappresenta in primo luogo come il settore della gestione integrata dei rifiuti (*waste management*) negli ultimi anni si presenta in progressiva evoluzione. Ciò in ragione dell'esigenza di valorizzare al massimo i rifiuti come risorsa, sia in termini di nuova materia, sia in termini di energia rinnovabile, da impiegare in successivi cicli della produzione. In quest'ottica, sono crescenti gli investimenti in nuova tecnologia, orientati prevalentemente a rafforzare la capacità di recupero di materia da alcune tipologie di rifiuti, altrimenti valorizzabili, al più, soltanto sotto il profilo energetico. Il caso del riciclo chimico delle plastiche miste è certamente quello più rappresentativo: attraverso la decomposizione dei polimeri di cui una parte importante di imballaggi in plastica risulta composta, è possibile ritornare alla materia di base, aumentando le opportunità di riciclo di materiali plastici che altrimenti, attraverso il riciclo meccanico, non sarebbero recuperabili. L'incremento delle opportunità di valorizzazione della materia dai rifiuti integra sempre più il settore della gestione degli scarti urbani con quello che riguarda i rifiuti speciali.

La finalità è divenuta la stessa per entrambi gli ambiti citati: assicurare il quantitativo più alto possibile di nuova materia al settore produttivo e valorizzare sotto il profilo energetico la restante parte di materiali che altrimenti non sarebbero riciclabili. Tale finalità spinge a una sempre maggiore integrazione delle filiere del recupero dei rifiuti con quelle produttive, che si pongono a valle delle prime. Questa tendenza, quindi, rafforza ulteriormente la *mission* strategica di tutto il comparto: approvvigionare, per l'appunto, le filiere produttive di materiali, per nuovi cicli della produzione.

Il settore del *waste management*, quindi, si va sviluppando lungo alcuni percorsi strategici: innovazione tecnologica continua; integrazione tra gestione dei rifiuti speciali e gestione dei rifiuti urbani; integrazione con le filiere produttive; ingresso di nuovi operatori che intendono presidiare soprattutto le fasi della trasformazione dei rifiuti in nuova materia. È proprio quest'ultimo stadio che assicura la maggiore redditività agli operatori del settore: mostrano margini tanto più alti, infatti, quei soggetti che rafforzano la loro operatività negli ambiti della trasformazione in nuova materia o in nuova energia dei rifiuti trattati, integrando in senso industriale le fasi a monte (raccolta e trattamento) con le fasi a valle del processo (riciclo e recupero).

In questo senso, l'obiettivo dei fondi previsti e stanziati nel PNRR è proprio quello di favorire una maggiore integrazione tra le varie fasi del processo industriale di raccolta, trattamento e recupero dei rifiuti gestiti.

L'Italia è un Paese che storicamente è sempre stato più povero di materie prime rispetto ad altri Stati all'interno dell'Unione Europea, come ad esempio la Germania: ciò ha fornito l'impulso per una grande attenzione nei confronti del *waste management*, in quanto un tessuto industriale altamente sviluppato nella gestione dei rifiuti può creare spazio per un mercato delle materie prime seconde, delle *commodities* che attirano sempre più soggetti per il loro enorme potenziale.

In Italia, infatti, nonostante ci sia una relativa scarsità di risorse, vengono prodotti annualmente circa 176 milioni di tonnellate di rifiuti che, quando correttamente gestiti, possono diventare una risorsa e creare dei netti vantaggi economici.

Inoltre, il settore del *waste management* italiano è caratterizzato da un alto tasso di sviluppo delle filiere del recupero e può vantare delle vere e proprie eccellenze. L'attenzione alla gestione dei rifiuti è quindi generata da un alto potenziale di crescita economica, ma anche da un'importante opportunità strategica che tale settore offre: quella di rendere l'Italia maggiormente autonoma dal punto di vista dell'approvvigionamento delle risorse. Una gestione integrata del ciclo dei rifiuti, insieme a un'implementazione efficace di nuove tecnologie più avanzate, può permettere che i materiali derivanti dagli scarti della produzione e del consumo, per effetto dei processi di riciclo, possano essere immessi di nuovo nel sistema produttivo, sotto forma di materie prime seconde "Mps".

Attraverso la commercializzazione delle materie prime seconde (Mps), infatti, è possibile ridurre l'impatto delle attività estrattive e del consumo delle risorse naturali, rendendo possibile per i Paesi più poveri di risorse naturali raggiungere un discreto livello di autonomia. Pertanto, il settore del *waste management* risulta essere particolarmente influenzato da questa tendenza, che verrà rafforzata progressivamente di pari passo con l'utilizzo sempre più massivo delle Mps. Anche l'Unione Europea, attraverso il *Green Deal* proposto dalla Commissione, incoraggia fortemente l'utilizzo delle Mps e mira a mettere in pratica una serie di politiche volte a stabilire negli Stati Membri un sistema più efficiente di gestione dei rifiuti, volto alla circolarità delle risorse.

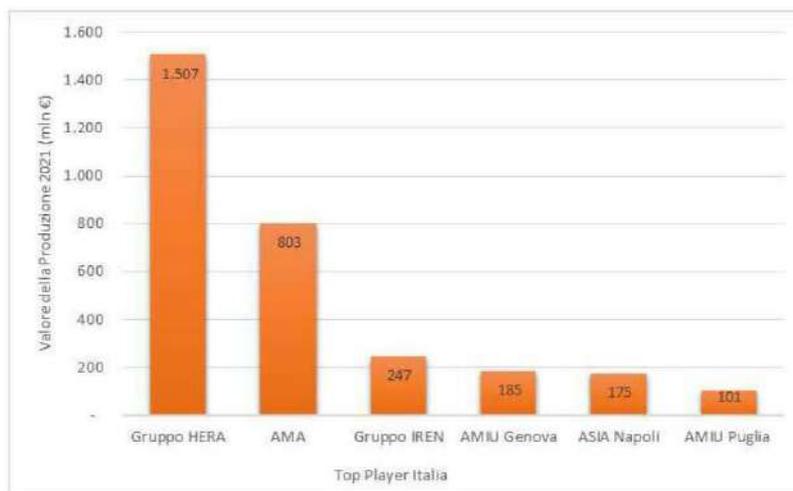
Quanto in premesso descrive in estrema sintesi lo scenario nel quale AMA si trova ad effettuare scelte importanti per una migliore prospettiva futura di efficientamento del servizio e della propria reputabilità, al pari di altre imprese che operano nello stesso settore, come di seguito illustrato più in dettaglio, facendo riferimento ai dati di *benchmark*³¹² presenti nel Bilancio di esercizio 2022, ultimo pubblicato.

Sintetico confronto tra AMA spa ed altre società analoghe nel mercato:

Allo scopo si riporta il Valore della Produzione, per l'anno 2021, dei principali top player di settore in Italia. Nel caso di *multiutility*, si è preso a riferimento la sola Business Unit Ambiente AMA, con un valore della produzione conseguito nel 2021 di circa euro 800 milioni, rientra tra i top player, caratterizzandosi al pari delle *multiutility* quotate (Hera, Iren).

³¹² Fare benchmarking significa confrontare i risultati della propria impresa con quelli di altre imprese che operano nello stesso mercato (<https://www.borsaitaliana.it>).

Figura 85 Valore della produzione dei principali operatori italiani nel settore waste management – Fonte: Dati di Bilancio societari anno 2021



Infatti, sebbene in termini di popolazione servita e quantità di rifiuti raccolti, AMA si possa confrontare con i maggiori operatori italiani di settore, la mancanza di impianti di proprietà non la rende comparabile con altre multiutility autonome dal punto di vista impiantistico. Si veda, ad esempio, il caso del gruppo Hera, primo operatore in Italia per rifiuti trattati, che può contare su impiantistica di smaltimento di proprietà (discariche e termovalorizzatori) presso la quale viene conferita la totalità dei rifiuti raccolti.

Pertanto, nella tabella sottostante, è stata comparata l'incidenza media dei costi di funzionamento dei competitor (ASIA Napoli, AMIU Genova, AMIU Puglia) sopra detti con quella ottenuta da AMA nell'anno 2022:

Tabella 79 Incidenza dei costi di funzionamento di AMA e Competitor - Fonte AMA

Incidenza dei costi di funzionamento	AMA 2022 (*)	AMA 2023	Competitor (media)
Costi per materie prime/Valore della produzione	2,88%	3,12%	4,40%
Costi per servizi/Valore della produzione	43,03%	45,75%	36,20%
Costi per il godimento beni terzi/Valore della produzione	2,25%	2,22%	1,90%
Costi per il personale/Valore della produzione	42,88%	43,42%	47,60%
Oneri diversi di gestione/Valore della produzione	1,32%	0,68%	1,20%

(*) I dati non includono ricavi/costi per servizi di gestione concessioni ed operazioni cimiteriali pari ad euro 6,2 mln

Dal confronto si evince che AMA nei prossimi esercizi continuerebbe a sostenere maggiori costi per servizi, a fronte di costi per materie prime e personale inferiori rispetto ai competitor.

D'altronde, i maggiori costi per servizi sostenuti da AMA rispetto al mercato sono imputabili, da un lato, a maggiori costi dovuti alla esternalizzazione delle attività di raccolta dei rifiuti delle utenze non domestiche, dall'altro lato, a maggiori oneri sostenuti per il trattamento dei rifiuti presso impianti di terzi, per effetto della mancanza di impianti di proprietà.

I costi per il godimento di beni di terzi sono principalmente imputabili ai canoni di locazione sostenuti per usufruire di beni strumentali al servizio non di proprietà di AMA.

Tale analisi di settore, pertanto, conferma gli obiettivi strategici del Piano Industriale di AMA, che punta all'autonomia impiantistica e all'efficientamento dei servizi erogati alla clientela consumer e-business, con la contestuale riduzione dei costi.

Inoltre, il raggiungimento dell'autonomia impiantistica permetterà all'azienda di valutare l'opportunità di aprirsi al mercato, nei limiti previsti dall'attuale ordinamento per le Società in *house*, sia saturando eventuali fabbisogni di trattamento di frazioni di rifiuti per quelle regioni le cui dotazioni impiantistiche risultassero ancora insufficienti, sia valorizzando in impianti di proprietà i rifiuti differenziati raccolti, anche attraverso upgrade di impianti esistenti.

Nuovi impianti e prospettive future di AMA

AMA proseguirà nell'implementazione del processo di industrializzazione del ciclo di trattamento dei rifiuti urbani e, in particolare, dei rifiuti raccolti in modo differenziato (carta e cartone, multimateriale leggero, rifiuto urbano biodegradabile, terre di spazzamento), attraverso l'incremento della capacità impiantistica aziendale, riducendo il ricorso ad impianti terzi.

Nelle more del completamento di tale processo, l'obiettivo strategico di AMA è assicurare un'efficace gestione del transitorio, coerente con le disposizioni normative, con le esigenze di sostenibilità ambientale ed economica e con quanto stabilito nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, approvato, ai sensi dell'art. 13 del D.L. 50/2022, dal Commissario Straordinario con Ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022, mediante le seguenti azioni:

- assicurare il miglior utilizzo dell'impiantistica attualmente disponibile di proprietà;
- operare per l'individuazione di sbocchi idonei per il trattamento e recupero sia delle frazioni in uscita dagli impianti AMA che del rifiuto urbano residuo, le cui quantità eccedono le capacità di trattamento degli impianti aziendali, secondo principi di economicità;
- contenimento dei costi per i quantitativi conferiti ad impianti di terzi;
- implementare la rete di siti di trasbordo/trasferenza e infrastrutture di logistica sul territorio capitolino, in accordo con Roma Capitale, anche al fine di migliorare il livello di servizio ed ottimizzare i flussi e la tempistica dei servizi di raccolta e di trasporto;
- Efficientamento dell'impianto di trattamento del rifiuto urbano residuo (RUR) di Rocca Cencia.

Le prospettive future della società sia per quanto riguarda la ricerca e sviluppo che per la realizzazione di nuovi impianti si evincono dal Bilancio civilistico AMA per l'esercizio dell'anno 2022³¹³.

Nel 2022 l'AMA ha terminato un percorso basato sull'applicazione dell'analisi FMECA (*Failure Mode Effect and Criticality Analysis*) per l'introduzione di approcci innovativi di ingegneria della manutenzione all'interno dei consolidati sistemi manutentivi degli impianti di trattamento aziendali, al fine di ridurre i costi ed ottimizzare i processi, in logica di un'attività predittiva, a valle della redazione dei piani di manutenzione procederà all'implementazione degli stessi.

³¹³ Doc. n. 125/4 dell'11 giugno 2024.

Nel corso del 2022 è proseguito il percorso autorizzativo dei due nuovi impianti di compostaggio di via della stazione di Cesano e di via di Casal Selce, che si è concluso con il rilascio, per entrambi, di un'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) a seguito di un Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) ai sensi dell'*art. 27-bis* del D.Lgs 152/06.

Entrambi gli impianti sono stati autorizzati a trattare 50.000 tonnellate/anno di FORSU e 10.000 tonnellate/anno di frazione ligneo-cellulosica, come strutturante, per una capacità di trattamento, ciascuno, pari a 60.000 tonnellate/anno.

Con la pubblicazione, da parte del Ministero della Transizione Ecologica, dei decreti attuativi per l'accesso ai fondi messi a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), AMA ha ottenuto da Roma Capitale la delega a presentare le istanze per accedere ai citati fondi.

Il Commissario Straordinario ha approvato i progetti e adottato i P.A.U.R. (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) ai sensi dell'*art. 42* del D.L. 50/2022, convertito con modificazioni dalla Legge n. 91/2022.

AMA ha proceduto alla presentazione delle relative specifiche istanze per l'approvazione/autorizzazione degli impianti. Nella fattispecie, sono stati presentati quattro progetti - azioni programmatiche AMA per il periodo 2024-2028 - riguardanti gli impianti:

1. Progetto per la realizzazione, presso il sito AMA di Ponte Malnome, di un impianto integrato per la selezione delle frazioni secche da RD (carta e plastica) basato su due linee gemelle, dalla capacità di trattamento pari a 100.000 tonnellate/anno Ordinanza n.20/2023³¹⁴;
Progetto per la realizzazione, presso il sito AMA di Rocca Cencia, di un impianto integrato per la selezione delle frazioni secche da RD (carta e plastica) basato su due linee gemelle, dalla capacità di trattamento pari a 100.000 tonnellate/anno³¹⁵ - Ordinanza n.19/2023;
2. Progetto per la realizzazione, presso il sito di via della stazione di Cesano, di un impianto integrato a quello autorizzato di compostaggio, per il trattamento della FORSU, tramite biodigestione anaerobica, con produzione di biometano, che prevede un aumento della capacità di trattamento fino a 100.000 tonnellate/anno³¹⁶ – Ordinanza n. 31/2023;

³¹⁴ https://commissari.gov.it/media/lyxlrhmm/rm20230002725-ord-cs_paur_ponte-malnome- signed_firmato.pdf
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-10-21&atto.codiceRedazionale=23A05747&elenco30giorni=false

ORDINANZA 29 settembre 2023 Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo al progetto «Realizzazione impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Ponte Malnome, nel Comune di Roma, Municipio XI, Città metropolitana di Roma Capitale, in località Ponte Malnome, via Benedetto Luigi Montel, 61/63 e riesame con valenza di rinnovo dell'AIA di cui alla determinazione n. B02442 del 30 aprile 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, della Regione Lazio. Proponente: società AMA S.p.a.» (Ordinanza n. 20).

³¹⁵ ORDINANZA 29 settembre 2023 Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo al progetto «Realizzazione impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Rocca Cencia, nel Comune di Roma, Municipio VI, Città metropolitana di Roma Capitale, in località via di Rocca Cencia, 301. Proponente: società AMA S.p.a.» (Ordinanza n. 19).

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-10-21&atto.codiceRedazionale=23A05746&elenco30giorni=false

³¹⁶ ORDINANZA 7 dicembre 2023 Provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.) ai sensi dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni ed integrazioni relativo al progetto «Realizzazione impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano liquido per autotrazione e ammendante compostato misto (ACM) di STZ Cesano» nel Comune di Roma Capitale, Municipio XV, Città metropolitana di Roma Capitale, in località via della Stazione di Cesano. Società proponente: AMA S.p.a. (Ordinanza n. 31).

3. Progetto per la realizzazione, presso il sito di via di Casal Selce, di un impianto integrato a quello autorizzato di compostaggio, per il trattamento della FORSU, tramite biodigestione anaerobica, con produzione di biometano, che prevede un aumento della capacità di trattamento fino a 100.000 tonnellate/anno³¹⁷ - Ordinanza n. 18/2023.

Dal punto di vista autorizzativo, a seguito della presentazione delle istanze di modifica sostanziale degli atti autorizzativi dei nuovi impianti di trattamento di Casal Selce, Cesano, Ponte Malnome e Rocca Cencia, vista l'entità delle modifiche proposte, l'Autorità Competente ha invitato AMA a presentare, per ognuno degli impianti citati, un procedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.), ai sensi dell'ex art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (V.I.A. e A.I.A.), in alternativa alla preliminare Verifica di Assoggettabilità a V.I.A. AMA ha proceduto ad ottemperare a tale attività.

Successivamente, la Regione Lazio, comunicava alle Amministrazioni, Enti ed Uffici competenti l'avvenuta pubblicazione, nella sezione V.I.A. del sito web regionale, degli elaborati di progetto e dello Studio di Impatto Ambientale come previsto dal comma 4 dell'art. 23 del D.Lgs 152/06, informando gli stessi soggetti che, come disposto al punto 6.5 dell'Allegato A della D.G.R. n. 132 del 27/02/2018, entro 20 giorni dalla trasmissione della presente comunicazione, le amministrazioni e gli enti in indirizzo, per i profili di rispettiva competenza, dovranno verificare l'adeguatezza e la completezza della documentazione depositata ai fini del prosieguo della procedura di V.I.A. in oggetto.

Con l'emanazione del Decreto n. 183 del 30 settembre 2022 da parte dell'allora MITE³¹⁸, veniva confermato l'inserimento di tutti e quattro i progetti presentati da AMA nell'elenco delle proposte valutate dal MITE; lo stesso atto, il comma 2 dell'articolo 1 specificava che *“L'elenco omissis è acquisito e riportato a fini di trasparenza amministrativa e per l'avvio delle procedure di verifica preliminare e prodromiche all'adozione degli atti amministrativi di approvazione della graduatoria definitiva, senza alcun vincolo giuridico né costitutivo di qualsivoglia affidamento legittimo circa i risultati finali della procedura competitiva”*;

Con Decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022 il Sindaco di Roma pro tempore, prof. Roberto Gualtieri è stato nominato Commissario straordinario al fine di assicurare gli interventi

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-01-03&atto.codiceRedazionale=23A07126&elenco30giorni=false

³¹⁷ L'area prescelta per la realizzazione progetto, di proprietà della Regione Lazio, esterna al Grande Raccordo Anulare, è localizzata nel quadrante nord ovest della città di Roma e ricade nel territorio del Municipio Roma XIII, in via di Casal Selce, situata tra le frazioni di Castel di Guido, Casalotti e Massimina (Casal Lumbroso). ORDINANZA 29 settembre 2023 Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo al progetto «Realizzazione impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano liquido per autotrazione e ammendante compostato misto (ACM) di Casal Selce, nel Comune di Roma, Municipio XIII, Città metropolitana di Roma Capitale, in località ' via di Casal Selce. Proponente: società' AMA S.p.a.» (Ordinanza n. 18).

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-10-21&atto.codiceRedazionale=23A05745&elenco30giorni=false

VIA parere tecnico

https://commissari.gov.it/media/tg0pbwyc/rm20230003861-all-1_parere-tecnico-istruttorio_via_ce_def.pdf

AIA allegato tecnico - Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale

https://commissari.gov.it/media/1bohigro/rm20230003861-all-2_allegato-tecnico-aia-ce_def.pdf

Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.)

<https://commissari.gov.it/media/ggwjm2mm/rm20230002723-ord-cs- pauc-casal-selce signed firmato.pdf>

³¹⁸ https://www.mase.gov.it/sites/default/files/untitled%20folder/dd_n_183_del_30_09_2022_proposta%20di%20graduatoria_Investimento_M2C1_I1_1_Linea_B.pdf

funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale;

Ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022 convertito in Legge n. 91 del 15 luglio 2022, il Commissario Straordinario del Governo, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, esercita le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare:

- a) predisporre e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006;
- b) regola le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;
- c) elabora e approva il piano per la bonifica delle aree inquinate;
- d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006;
- e) autorizza l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006;

Inoltre, nell'ambito degli interventi oggetto di finanziamento per il Giubileo 2025, AMA ha presentato, presso l'Autorità competente, istanza di autorizzazione per un impianto di trattamento per la selezione e recupero di rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade (EER 20 03 03, capacità 30.000 tonnellate/anno - cd. terre di spazzamento), da realizzarsi presso lo stabilimento AMA di Via Salaria. L'intervento prevede, come soggetto proponente Roma Capitale e come soggetto attuatore la Società Giubileo 2025 S.p.A.

In ultimo, come ampiamente illustrato Roma Capitale, su indirizzo del Commissario Straordinario e in attuazione del PGRRC, ha avviato le procedure per la realizzazione di un Impianto di Termovalorizzazione con operazione R1 e capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di Rifiuti Urbano Residuo (RUR), tramite lo strumento di *project financing*, da realizzarsi in località S. Palomba, nel territorio di Roma Capitale. A seguito dell'entrata in regime del TMV (prevista nel 2027), il Commissario procederà alla rivalutazione dell'impiantistica aziendale per il trattamento del RUR.

In merito alle prospettive future dell'impiantistica della capitale, in particolare alla realizzazione, presso il sito AMA di Ponte Malnome, di un impianto integrato per la selezione delle frazioni secche da raccolta differenziata (carta e plastica) e nell'ottica degli importanti e recenti fenomeni alluvionali frutto del dissesto idrogeologico, la Commissione ritiene rilevante quanto acquisito in data 27 febbraio 2024 con il documento n. 55/3. Ovvero che: *“Lo stabilimento AMA di Ponte Malnome si trova a poche centinaia di metri dal Rio Galeria, in un'area a rischio idrogeologico R4, con elevata probabilità di alluvioni ed esondazione del corso d'acqua [...]. Come di fatto è avvenuto nell'alluvione del 31 gennaio 2014, con la piena e l'esondazione del Rio Galeria, l'area*

industriale è finita sotto 1,5 metri d'acqua, provocando una dispersione multipla, di carburante dai serbatoi della Raffineria, e di rifiuti speciali pericolosi e a rischio infettivo, e della trasferimento della plastica dal sito AMA di Ponte Malnome, che hanno prodotto un inquinamento esteso per centinaia di metri nelle campagne, nel Rio Galeria e nei fossi secondari³¹⁹”.

Rispetto a quanto sopra riportato, la Commissione ritiene rilevante citare quanto recentemente viene dichiarato sul rischio idraulico, al fascicolo 2 nel Piano Comunale di Protezione Civile (art. 12, comma 2, lett. e) del D.lgs. 1/2018) e Piano di Emergenza Comunale (D.G.R. Lazio 363/2014 e ss.mm.ii.) nell'edizione dell'anno 2024³²⁰.

Un altro evento meteorologico molto significativo registrato nell'ultimo decennio, avvenuto in piena stagione invernale (quindi, con terreni saturi), fu quello del 31 gennaio 2014; quella perturbazione, oltre a generare la piena del Tevere, dell'Aniene e di altri principali corsi d'acqua del Lazio, causò molteplici criticità nel territorio Capitolino con ingenti allagamenti ed esondazioni dei corsi d'acqua minori, specie nella zona di Prima Porta, Piana del Sole, Municipio X, Fosso della Magliana, Rio Galeria ed altre ancora.

L'area di Piana del Sole è stata interessata da diversi allagamenti ed eventi critici in particolare il 1° ottobre 1993, il 1° novembre 2002, il 13 novembre 2003 e, più recentemente, nel mese di ottobre 2011 e nel gennaio 2014. La stazione pluviometrica di Ponte Galeria è considerata la più rappresentativa essendo la più vicina a Piana del Sole, utilizzata quindi per le analisi dei possibili scenari pluviometrici confrontati con le attività più intense del periodo 1992-2008.

Il Rio Galeria è un affluente di sponda destra del fiume Tevere con una superficie del bacino idrografico di circa 150 km², presenta un'asta principale di lunghezza pari a circa 39 km, il che lo rende il bacino idrografico con l'asta più lunga tra i corsi d'acqua afferenti al Tevere e Aniene dentro il territorio capitolino. Le quote del bacino vanno da un massimo di circa 340 m.s.l.m. ai 5 m.s.l.m. misurati in prossimità della confluenza con il fiume Tevere.

³¹⁹ Doc. n. 55 del 27 febbraio 2024.

Allegato Prot. AMA n. 5541 del 31 gennaio 2014 Comunicazione ad ARPA Lazio Prot. n. 7400/2014 “*La particolare ondata di maltempo che si è verificata in città a partire dalla notte tra il 30 e il 31 gennaio, ha causato, come noto, l'esondazione del rio Galeria, con effetti particolarmente importanti, in particolare nella zona in cui insiste la sede aziendale di Ponte Malnome; [...] L'importante accesso d'acqua all'interno della sede ha interessato, purtroppo, ampie aree dello stabilimento, [...]*”

Allegato - ARPA Lazio 3 febbraio 2014 - Relazione informativa relativa al sopralluogo effettuato in reperibilità in data odierna, congiuntamente al personale della Polizia Roma Capitale XI Gruppo Reparto Tutela Ambiente presso l'impianto Ama di Ponte Malnome e l'area adiacente il deposito di Pantano di Grano della Soc. Raffineria di Roma.

“*Sopralluogo congiunto [...] presso le aree interessate dall'evento meteorico eccezionale occorso nelle giornate precedenti. Presenti all'ispezione l'Assessore capitolino all'Ambiente, i presidenti dei due municipi interessati all'evento (Municipio XI e XII), [...] L'esondazione del Rio Galeria ha causato l'inondazione dello stabilimento adibito alla combustione dei rifiuti ospedalieri che risultavano stoccati in un'area apposita, coperta, per essere poi sottoposti all'incenerimento. Tali rifiuti si sono sparsi su tutto il piazzale ed in parte sono fuoriusciti dalla delimitazione dell'area dell'impianto, andandosi a depositare sul terreno limitrofo, unitamente ai rifiuti provenienti dalla raccolta del multimateriale. Al momento del sopralluogo l'impianto di incenerimento era attivo, tutta l'area interna allo stabilimento risultava ripulita dai rifiuti sopra descritti, mentre risultavano ancora presenti rifiuti sul terreno adiacente l'impianto. Il terreno oggetto dello spargimento dei rifiuti è stato posto sotto sequestro dal personale della Polizia di Roma Capitale in attesa di ulteriori disposizioni della magistratura.*”

³²⁰ Fonte Piano di protezione Civile di Roma Capitale – Fascicolo 2-Rischio Idraulico – Edizione 2024 [(art. 12 comma 2 ,lett. e) del D.lgs. 1/2018) Piano di Emergenza Comunale (D.G.R. Lazio 363/2014 e ss.mm.ii.) Richio Idraulico - Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale].

Il Rio Galeria presenta delle criticità un po' diffuse lungo tutto il suo corso, in particolare verso la confluenza con il Tevere dove si riscontra un'ampia zona a rischio molto elevato presso la località Ponte Galeria; altra zona particolare è riscontrabile nei pressi degli impianti petroliferi di Malagrotta e dello stabilimento dell'AMA di Ponte Malnome.

Le infrastrutture stradali principalmente interessate sono: Via Allievi, Via Portuense, Via Elia Lombardini, Via Ponte Galeria, Via Muratella, Muzzana, Via Gambasca, oltre allo stabilimento AMA di Ponte Malnome, gli impianti petroliferi in zona Malagrotta Pantano del Grano e la Stazione Ferroviaria.

Tabella 80 Caratteristiche Bacino Rio Galeria – fascicolo rischio idraulico

Bacino	Affluente	Area (Km ²)	Lunghezza asta (Km)	Quota minima (m.s.l.m.)	Quota massima (m.s.l.m.)	Aree inondabili Tr 50 (Km ²)	Aree inondabili Tr 500 (Km ²)
Rio Galeria	Destra Tevere	153.8	39.0	5.0	337.5	4.2	10.6

Fonte Piano di protezione Civile di Roma Capitale

Figura 86 Immagine a sinistra area dell'esonazione del Rio Galeria 31 gennaio 2014 (Fonte Doc. n.55/2024 e Piano di protezione Civile di Roma Capitale) – Immagine a destra dettaglio dell'ubicazione termovalorizzatore per rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome sulla carta Carta idrogeotermica regionale.



Nell'immagine a sinistra osserviamo l'area in cui, nell'anno 2014, è avvenuta l'esonazione del fiume Rio Galeria. Mentre, nell'immagine a destra vi è il dettaglio dell'ubicazione termovalorizzatore per rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome (non in funzione) rappresentato sulla carta Carta idrogeotermica della Regione Lazio. Si può osservare come l'impianto in questione si trovi nella zona a rischio idrogeologico frane e alluvioni (CIG) raffigurata in leggenda dalla griglia color rosso.

Teniamo presente che la Carta idrogeotermica regionale è normata all'art. 5 della Legge regionale 3/2016 al fine di consentire, per le differenti aree del territorio regionale, la naturale vocazione allo sfruttamento delle risorse geotermiche e la conseguente base di informazioni per la definizione delle indagini sito-specifiche per un corretto dimensionamento progettuale degli impianti e per la valorizzazione, in un contesto di sostenibilità, della risorsa ambientale³²¹.

³²¹ https://geoportale.Regione.lazio.it/layers/shape_file:geonode:cig_rischio_idrogeologico_frane_e_alluvioni

Dunque, in sintesi l'impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Ponte Malnome dovrà sorgere nella zona dove è ubicato il termovalorizzatore per rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome, impianto non più in funzione dall'alluvione dell'anno 2014.

Gli enti preposti alla programmazione delle infrastrutture a servizio della gestione dei rifiuti della capitale dovranno tener conto delle note criticità della zona Ponte Galeria in merito all'elevato rischio idrogeologico. Ciò sia ai fini dell'importante ed onerosa pianificazione, sopra esposta, sia alla luce della prevenzione di rischi dei fenomeni alluvionali.

Piani: piano di gestione dei rifiuti, piano industriale, piano economico finanziario

In data 16 gennaio 2023, con deliberazione n. 1, il Consiglio di Amministrazione ha approvato il Piano Industriale AMA 2023-2028, che recepisce gli obiettivi contenuti nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, approvato con ordinanza n.7 del Commissario straordinario di Governo Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in data 1° dicembre 2022³²².

Infatti, Roma Capitale ha adottato il Piano di Gestione dei Rifiuti ai sensi dell'art. 13 del Decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 riguardante *“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”*³²³.

Tra gli obiettivi del suddetto Piano figurano: la riduzione della produzione rifiuti di circa l'8% al 2030 (tonnellate 1.550.000), il raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata pari al 65% nel 2030 e il miglioramento del recupero della materia prima seconda, il raggiungimento dell'autonomia impiantistica e la drastica riduzione del ricorso allo smaltimento in discarica.

Si rappresentano di seguito le principali leve strategico-operative declinate da AMA nel piano industriale, con l'obiettivo di superare le principali criticità e migliorare le attuali performance dei servizi di pulizia e raccolta, grazie ad un riassetto organizzativo, logistico e impiantistico, con l'obiettivo di trasformare l'Azienda da principale operatore in Italia nei servizi di igiene urbana a player di riferimento nella *“Circular Economy”*:

1. riorganizzazione dell'attuale modello di raccolta dei rifiuti, più vicino alle esigenze e alla urbanistica dei territori municipali, attraverso la rivisitazione del servizio porta a porta e l'implementazione del servizio stradale con campane, già avviato in forma sperimentale alla fine dell'anno 2022;
2. potenziamento del servizio di pulizia e spazzamento delle strade, attraverso nuovi ingressi di personale, al fine di migliorare il decoro della città, anche in vista delle manifestazioni giubilari del 2025;

³²² Doc. n. 125/4 dell'11 giugno 2024.

³²³ *“Al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella Città di Roma Capitale, [...], il Commissario straordinario del Governo [...], esercita le competenze assegnate alle regioni [...] in particolare: predispone e adotta il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'art. 198-bis del medesimo decreto legislativo”.*

3. riorganizzazione delle postazioni dei cassonetti di raccolta stradale e contenitori per la raccolta porta a porta, con l'obiettivo di agevolare il conferimento e la differenziazione dei rifiuti con un miglioramento della qualità del rifiuto stesso;
4. realizzazione in arco piano di nuovi centri di raccolta sul territorio di Roma, al fine di ottimizzare l'intercettazione e la qualità dei rifiuti differenziati e ridurre così il fenomeno degli abbandoni;
5. realizzazione di nuovi impianti nel territorio di Roma Capitale, riferiti al recupero delle frazioni secche ed umide di rifiuto differenziato, con l'obiettivo di raggiungere l'autosufficienza impiantistica a partire dal 2026.

Per il perseguimento di tali obiettivi, sono previsti importanti investimenti in arco piano pari a circa 700 milioni di euro; oltre allo sviluppo impiantistico si prevedono:

- ingenti investimenti per il rinnovo del parco automezzi e dei contenitori per il conferimento dei rifiuti;
- realizzazione di nuove sedi operative (zone, autorimesse e trasferenze);
- distribuzione più capillare e omogenea della logistica sull'ampio territorio servito, riducendo così i tempi di svolgimento delle attività di raccolta e di conferimento dei rifiuti presso gli impianti di destino.

Inoltre, a supporto dei processi operativi, sono previsti investimenti in attività di digitalizzazione, attraverso l'innovazione dei sistemi informativi e l'utilizzo di sensoristica da posizionare sugli automezzi e attrezzature operative, sarà così possibile garantire maggiori livelli di sicurezza sul lavoro e migliorando la tempestività del servizio di soccorso in caso di incidente. Il processo di digitalizzazione consentirà la partecipazione di AMA alla Control Room di Roma Capitale.

17. Conclusioni

L'attività di inchiesta della Commissione ha preso le mosse dalla situazione emergenziale che, anche a causa degli ultimi incendi, ha caratterizzato il sito di Malagrotta, determinando nell'ultimo decennio delle gravissime ripercussioni in ordine alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale.

Come è noto, la discarica di Malagrotta è stato il principale sito di stoccaggio a lungo termine dei rifiuti solidi urbani indifferenziati della città di Roma e di parte della sua provincia. Il sito dagli anni 70 è stato utilizzato come area di recapito di ingentissime quantità di rifiuti urbani indifferenziati: in esso infatti vennero riversati tra le 4500 e le 5000 tonnellate al giorno fino al 2013, nonché svariate quantità di categorie di rifiuti speciali, anche prodotti negli aeroporti di Ciampino e Fiumicino. Da tali attività di smaltimento, attuate perlopiù con modalità disfunzionali, nel corso di un amplissimo arco temporale di circa 43 anni, è derivata conseguentemente (e perdura ad oggi) una produzione di fanghi e scarti di discarica che può essere prudenzialmente quantificata in circa 330 tonnellate per ogni anno. Nell'area di Malagrotta insistono altresì due impianti per il "trattamento meccanico e biologico" della frazione residuale del rifiuto urbano, di cui uno fermo dal 2022 e l'altro dal 2023, a causa di incendi che li hanno gravemente danneggiati, oltre ad un gassificatore, originariamente concepito per la generazione di energia dalla frazione combustibile dei rifiuti, anch'esso non operativo a causa di problemi tecnici.

A fronte del permanere del gravissimo tema ambientale, noto alle cronache da decenni nel sito di Malagrotta, stupisce l'assenza di qualsiasi recente serio monitoraggio dell'impatto ambientale e delle conseguenze sanitarie che la gestione sopradescritta ha prodotto sugli abitanti dell'area. L'ultimo studio connesso all'impatto ambientale redatto dall'Ispra in cui venivano messe in risalto le diverse criticità riscontrate nell'area di Malagrotta è infatti risalente al 2010.

Come riferito dai vertici dell'ASL, studi epidemiologici di settore condotti con specifico riferimento al sito di Malagrotta hanno attestato effetti sanitari associabili e potenzialmente attribuibili all'inquinamento prodotto nei passati decenni dagli impianti industriali presenti nell'area. Nello specifico infatti i dati rilevano testualmente "le patologie del sistema circolatorio (donne) e dell'apparato respiratorio (uomini) [che] sono aumentate tra i residenti nell'area più prossima agli impianti. Per le patologie tumorali, si osserva tra le donne un eccesso di tumore della laringe e della mammella nelle zone più prossime. Rispetto a coloro che abitano lontano dagli impianti dell'area, i residenti più prossimi ricorrono più frequentemente alle cure ospedaliere, in particolare per malattie circolatorie, urinarie e dell'apparato digerente [...]".

La legge regionale del Lazio emanata il 19 luglio 2019, n. 13 recante la *Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale*, imponeva quali misure preventive del *risk assessment* l'individuazione di "aree ad elevato rischio di crisi ambientale", ovvero luoghi, del tipo di quelli dedotti nella presente inchiesta, in cui la Regione è chiamata ad eseguire un'indagine epidemiologica periodica per la popolazione esposta, i cui risultati dovevano essere comunicati e diffusi nel più breve tempo tecnico possibile, tenuto conto dei fattori di pressione presenti e dei rischi connessi.

In essi dunque dovrebbe essere doverosamente avviato un procedimento di risanamento.

Attualmente della tematica specifica dei rifiuti non è investita specificatamente la Regione, bensì il Sindaco di Roma, in qualità di Commissario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica dell'anno 2025. Tuttavia, considerato che le tematiche inerenti la salute collettiva e la prevenzione, costituiscono prerogativa ancora riservata alle competenze della Regione, si auspica che vengano adempiuti gli obblighi della Legge n. 13 del 19 luglio 2019, in particolare che vengano attivate le doverose sinergie tra gli enti volte a preservare la salubrità collettiva.

Tale impegno al momento attuale appare ancor più stringente anche in ordine alla definitiva destinazione del sito di Malagrotta ed avuto riguardo sia ai danni diretti (salute, territorio) sia ai possibili danni così detti indiretti, che potrebbero trarsi dallo stallo o dalle inadempienze istituzionali o private. Il tema deve essere affrontato avuto riguardo anche agli effetti di rimutabilità mondiale della Capitale, stante l'approssimarsi degli imminenti appuntamenti giubilari.

A partire da tale caso esemplificativo e dall'analisi degli esiti dei lavori di inchiesta già svolta dalla presente Commissione bicamerale nella precedente legislatura, effettuando la doverosa analisi dello stato di emergenza venutosi a creare nella provincia di Roma nel corso degli ultimi anni, è possibile affermare con evidenza che le diverse amministrazioni succedutesi negli anni sul territorio non sono state in grado di affrontare in modo efficace la politica sul ciclo dei rifiuti. Ess, infatti, rimane ancor oggi un tema emergenziale per le istituzioni chiamate a trovare le doverose soluzioni di servizio.

In sintesi, è lecito poter concludere, riguardando in modo diacronico gli *itinerari* normativi ed amministrativi che hanno avuto ad oggetto le problematiche di interesse, che l'attuale situazione di crisi è la naturale conseguenza di una carente programmazione e attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti, non conforme agli obiettivi di efficacia ed ai criteri precauzionali della vigente normativa ambientale. Né il *totem* dell'emergenza può essere ritenuto ad oggi un elemento scriminante dell'azione dei soggetti posti a presidio delle scelte incidenti sui territori di Roma Capitale e dei siti di rilevanza ambientale ad essa pertinenti.

Il termine «emergenza», com'è noto, evoca l'idea di circostanze e difficoltà imprevedute. Ebbene, mai tale nozione è stata utilizzata in modo eccentrico rispetto al suo significato ed alle caratteristiche tipiche che ne implicano la sua adozione, anche per fini derogatori rispetto al doveroso rispetto delle discipline di settore. La Commissione d'inchiesta, infatti, nella relazione territoriale sul Lazio approvata il 2 marzo 2011, in sede di conclusioni, affermò testualmente: “*Va comunque rilevato che sul territorio della Regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza*”.

Il dato era dunque più che evidente da quel tempo, né poteva essere diversamente, tenuto conto dei quantitativi di rifiuti prodotti da Roma e provincia, dei livelli bassi di raccolta differenziata, dello smaltimento dei rifiuti prevalentemente attraverso il conferimento nella discarica di Malagrotta, prossima alla saturazione. Si è trattato, quindi, di un'emergenza per così dire «annunciata» da più parti e attesa con evidente immobilismo, nelle more della dichiarazione ufficiale, proprio dagli stessi enti o figure istituzionali che avrebbero avuto il dovere di neutralizzarla ovvero avrebbero dovuto porre in mora i soggetti privati inadempienti agli obblighi loro gravanti *ex lege*. La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo una soluzione alternativa al sito di Malagrotta.

Non si può inoltre sottacere che la Commissione, già in pregresse legislature, rilevava che la formale cessazione dell'emergenza rifiuti nel Lazio *“sembra rispondere più a motivazioni politiche che al superamento delle criticità nella gestione del ciclo che sono essenzialmente rappresentate dallo scarso sviluppo della raccolta differenziata, dalla lavorazione di bassa qualità dei rifiuti, dalla commistione tra parte politica e parte gestionale”*.

Nel territorio laziale infatti, sin dal 1999, è stata decretata l'urgenza ed impiegata la gestione commissariale in ambito rifiuti. La più che decennale durata dell'emergenza ha dimostrato sia il fallimento dei poteri d'urgenza, sia la difficoltà di riportare a una gestione ordinaria la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti.

Le considerazioni delle inchieste pregresse, che ebbero a concentrarsi sulle problematiche in disamina ovvero sui problemi strutturali e organizzativi del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, segnarono ampiamente che le occasioni di infiltrazione della criminalità si creano e aumentano specie quando gli impianti e i servizi sono carenti, le istituzioni e gli organi preposti ai controlli non funzionano, ovvero quando le strutture e l'organizzazione sul territorio soffrono di difficoltà finanziarie.

Nel 2017 la Commissione ribadiva ancora che *“La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, con particolare riguardo all'impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane tuttora centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti – nuovi e diversi rispetto alle discariche, in primo luogo Malagrotta – come preconditione per vicende illecite ma anche per condizionamenti delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati. L'assetto attuale rimane arretrato in quanto orientato a generare, attraverso i TMB, rifiuti da rifiuti che vanno ad alimentare impianti all'esterno di Roma Capitale; manca un'impiantistica per il compostaggio e anche in questo caso Roma Capitale avvia tuttora rilevanti quantità di materia fuori Regione, con aumento esponenziale di costi e impatto ambientale.*

In questa situazione non è pensabile una divergenza degli obiettivi di massima tra Roma Capitale e Regione Lazio: il problema infatti si incentra su Roma Capitale ma anche sulla Regione”.

Successivamente la Commissione d'inchiesta, nella seduta del 4 agosto 2021 addiveniva ad approvare le conclusioni dell'inchiesta e la relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione rifiuti. La Commissione giungeva anche in tal caso alla conclusione che *“la valutazione del fenomeno non può prescindere dalla disomogenea distribuzione degli impianti sul territorio nazionale, con carenze strutturali in alcune regioni, come da tempo evidenziato dalle attività della Commissione e da numerosi studi di autorevoli istituzioni. Questo potrebbe portare, basandosi non esclusivamente su una mera valutazione numerica in valore assoluto, ma a una verifica di incidenza statistica dell'evento, ad una diversa valutazione del fenomeno in determinate situazioni locali”*.

Non vi è chi non colga che si constatava in diversi ambiti di studio ed indagine l'esistenza di cause strutturali endemiche e pressoché coincidenti che determinavano fenomeni anche differenti (ciclo disfunzionale dei rifiuti/incendi), producendo gravissime criticità per il territorio e la popolazione ivi insediata.

Partendo dunque dalle risultanze delle pregresse inchieste, la Commissione ha attenzionato, nel corso della presente legislatura, anche profili europei in riferimento all'attività del Commissario unico all'uopo nominato per la ex discarica di Malagrotta.

L'attività di chiusura ed adeguamento della discarica alla normativa di riferimento, che già da un punto di vista ingegneristico, costituisce un'opera di grande complessità, rappresenta una indifferibile priorità per lo Stato in ragione dei primari obiettivi di protezione ambientale e di tutela della salute pubblica. L'impianto di discarica (*si ricorda che sul sito sono presenti anche altri impianti tecnologici per la gestione dei rifiuti*) è di proprietà della Società privata E. Giovi S.r.l. che, nel 2018, dopo il sequestro dell'impianto intervenuto su disposizione della Procura della Repubblica di Roma, è stata posta in amministrazione giudiziaria (attuale amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo). Nell'anno 2010, con Ordinanza del Sindaco del Comune di Roma, fu imposto alla società di adottare una serie di azioni di tutela e salvaguardia ambientale, volte a garantire l'efficacia dell'isolamento perimetrale e laterale della discarica. Nel 2016, la Commissione Europea avviò la procedura di pre-contenzioso (EU Pilot n. 9068/16 ENVI) per inosservanza della Direttiva 1999/31/CE. Tali premesse evidenziano, senza dubbio alcuno, la complessità delle azioni intraprese e da intraprendere per il sito in oggetto a cura dell'Ufficio del Commissario Unico per le Bonifiche. Difatti, il Commissario Unico per le Bonifiche Gen. B. CC Giuseppe Vadala ha reso informazioni scritte alla Commissioni in merito allo stato delle gare per i lavori di adeguamento della chiusura della discarica del sito di Roma Malagrotta (copertura impermeabile-*capping*, impiantistica per la captazione del biogas e il trattamento del percolato, cinturazione contenitiva esterna).

Nel 2016, l'Unione Europea ha avviato una pre-procedura di infrazione (EU Pilot 2016-9068) al fine di risolvere rapidamente il problema della "*chiusura*" della discarica ed evitare i procedimenti formali di infrazione. La Regione Lazio, in riscontro a quanto programmato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mite) ha presentato nel gennaio scorso una proposta di finanziamento pari ad euro 249.976.321,28. Nel febbraio 2022, il Consiglio dei Ministri ha attribuito al Commissario Unico il compito di realizzare le operazioni necessarie all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta entro la fine del 2027, anche al fine di chiudere il pre-contenzioso Europeo e scongiurare una pesante sanzione in capo all'Italia.

Ad oggi, sono state completate due procedure, ovvero: la gara per *capping* (140 ettari), *captazione biogas e trattamento percolato* al raggruppamento NICO srl (capogruppo) per un importo complessivo di euro 116.146.300,24; e la gara per *cinturazione contenitiva* al raggruppamento TREVI spa (capogruppo) per un importo complessivo di euro 58.609.958,43. Si rappresenta che la realizzazione della cinturazione diaframmatica aggiuntiva di confinamento perimetrale ha lo scopo di integrare e migliorare la tenuta di quanto già realizzato dalla E. Giovi con la prima cinturazione.

Si rammenta che, nel passato non troppo remoto, la stessa Corte di Giustizia definiva lo svolgimento della fase contenziosa sulle problematiche del sito romano, considerando fondata la violazione degli obblighi imposti dalle Direttive 99/31/CE e 08/98/CE come accertato dalla Commissione Europea. All'epoca la Corte condannava lo Stato italiano con pronuncia del 15 ottobre 2014 (causa C-323/13).

In riferimento agli stanziamenti finanziari destinati agli incarichi commissariali per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, questa Commissione ha ritenuto importante condurre delle profonde analisi valutative arrivando alla considerazione che le misure previste per il contenimento del danno ambientale, in siti immediatamente limitrofi a Roma Capitale, devono essere necessariamente coniugate alla corretta gestione delle risorse finanziarie, la cui rilevanza, certamente proporzionata alla peculiare

significatività del problema, non può esimere gli Amministratori pubblici dalla puntuale e sistematica verifica dei costi.

Per il sito di Malagrotta, la Struttura commissariale ha conseguito, come sopra menzionato, una dotazione finanziaria di € 250.000.000,00 prevista dal Governo, con Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, avente ad oggetto disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, il quale prevede che *“al fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2022, di euro 5.000.000 nell'anno 2023, di euro 55.000.000 nell'anno 2024, di euro 100.000.000 nell'anno 2025, di euro 65.000.000 nell'anno 2026 e di euro 25.000.000 nell'anno 2027. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, quantificati in euro 10.880.000 nell'anno 2023, in euro 62.642.000,00 nell'anno 2024, in euro 110.261.000 nell'anno 2025, in euro 72.380.000 nell'anno 2026 e in euro 28.837.000 nell'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178”*.

L'impegno economico di cui sopra risponde alla previsione macroeconomica di una spesa e ad un cronoprogramma degli interventi particolarmente serrato anche a causa delle scadenze commesse al Giubileo della Chiesa Cattolica.

In data 1 giugno 2022, la struttura Commissariale affidata al Generale Vadalà ha così predisposto le relative procedure di selezione per l'affidamento dei servizi di redazione dei due citati Progetti di Fattibilità Tecnico Economica (PFTE); la richiesta di redazione dei n. 2 PFTE è stata formulata con la specifica previsione di essere allineata agli standard migliorativi proposti dal documento *“Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC”* adottato dal Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili di concerto con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Oltre quanto sopra, si evidenziava che ai fini della redazione dei due progetti di fattibilità tecnico economica sono stati altresì impiegati € 1.593.026,69. Oltre ad € 93.001,00 relativi alle attività di verifica ai fini della validazione dei due progetti.

Nell'anno 2022, ARPA Lazio, in riscontro alle nuove approfondite analisi condotte dalla Società Technital S.p.A. per conto della società E. Giovi in amministrazione giudiziaria, e condivise nell'ambito del Tavolo Tecnico convocato dalla Regione Lazio in 03 ottobre 2022, ha portato all'attenzione di tutti gli enti e i soggetti alcune questioni tecniche rilevanti. Tra le altre l'Agenzia, prendendo atto di quanto emerso dai nuovi accertamenti, poneva in rilievo che *“Le indagini geoelettriche condotte lungo il diaframma perimetrale e a cavallo dello stesso hanno evidenziato la rilevante presenza di acqua contaminata da percolato a ridosso del diaframma con quote talora superiori alla testa del diaframma. Ciò conferma ed evidenzia il fenomeno di tracimazione del percolato sopra il diaframma. Le prove penetrometriche condotte all'interno del diaframma indicano una evidente disomogeneità meccanica e di resistenza, oltre a valori di permeabilità decisamente poco omogenei”* ed anche di come alcuni *“settori possono essere critici in quanto potrebbero non garantire la tenuta totale del flusso al piede del diaframma”*. Alla luce di questo stato conoscitivo inedito sino a quel momento, l'Agenzia nel proprio parere ha sottolineato *“la necessità e priorità, ai fini della tutela ambientale e sanitaria, che la Società ponga in essere tutte*

le azioni necessarie per contrastare in modo efficace la migrazione della contaminazione verso l'esterno del polder, potenziando i presidi di messa in sicurezza già realizzati o realizzandoli ex novo nelle zone che ne risultino ancora non dotate”.

Successivamente all'incendio e fermata del TMB 2, avvenuto nell'anno 2022, in data 24 dicembre 2023 si è verificato un ulteriore incendio all'interno del sito di Malagrotta, che ha parzialmente interessato l'impianto di trattamento meccanico biologico “Malagrotta 1”, TMB1 comportandone di fatto la cessazione dell'attività.

A parere della Commissione, i rilievi riscontrati presso gli impianti TMB M1 e TMB M2 sono emblematici delle croniche criticità sia nella gestione dei rifiuti che sul loro trattamento. In estrema sintesi, si può affermare con convinzione che nell'arco temporale attenzionato, ovvero quello intercorrente dal 2013 al 2023, le numerose violazioni di prescrizioni e le denunciate criticità anche extra-penali, alcune delle quali segnalate dall'ARPA Lazio all'Autorità Competente, non sono mai state effettivamente affrontate e ottimizzate.

Basti pensare che anche la necessità di utilizzare un sito atipico, ovvero la fossa dell'ex gassificatore come area di stoccaggio, seppur regolarmente autorizzata dalla Regione Lazio, integra un ulteriore indice della necessità contingente collegata alla criticità della gestione dei rifiuti prodotti nella Città Metropolitana. Tale dato infatti rende icasticamente evidente la malcelata difficoltà di dover gestire molti più rifiuti di quanto il polo impiantistico era realmente in grado di trattare in conformità ai propri atti autorizzativi. In sintesi, si può affermare che la Capitale ha sempre condotto il proprio ciclo integrato dei rifiuti con strumenti inadeguati e legati indissolubilmente al tema dell'emergenza per la temporanea soluzione di problemi endemici del territorio.

Va ancora sottolineato che recentemente l'ARPA Lazio effettuando le verifiche di competenza ai sensi dell'art.29-*decies*, comma 3, del D. Lgs.152/06 e s.m.i., ha rilevato ancora non conformità e criticità presso l'impianto di trattamento del percolato della Società E .Giovi S.r.l..

Al riguardo, vi è stata, inoltre, l'esecuzione da parte di ISPRA di una specifica indagine atta a individuare il contributo dovuto alla possibile intrusione di percolato proveniente dalla discarica di rifiuti. I dati ottenuti da questa indagine preliminare, oltre a confermare i risultati dei monitoraggi di ARPA Lazio di una diffusa contaminazione da metalli e composti organici delle acque sotterranee, sia interne che esterne al *polder*, sembrano delineare, con un discreto livello di confidenza, effetti di miscelamento tra le acque sotterranee oggetto di indagine e il percolato di discarica come fonte inquinante.

Dal controllo dello scarico delle acque reflue presso l'impianto di percolato sono state riscontrate diverse non conformità e criticità dal superamento dei parametri chimici, microbiologici ed ecotossicologici. Valori imposti nell'atto autorizzativo con il rispetto della Tabella 3, Allegato 5, parte III, del D. Lgs. 152/06 s.m.i.. Analogamente, recenti risultati del monitoraggio chimico del Rio Galeria rilevano la presenza di fitofarmaci e PFOS acido perfluoroottansulfonico che determinano una classificazione “non buono”. Dato questo che, insieme ad altri monitoraggi definiscono lo stato ecologico, lascia prevedere un risultato fiale compreso tra la classe di qualità “scarsa” e “cattiva”.

Pertanto, l'evidenza del ripetuto superamento dei limiti allo scarico dell'impianto assieme ai risultati dello stato ecologico (che presumibilmente porteranno a classificare il Rio Galeria in una classe di qualità tra scarsa e cattiva), induce la conseguenziale conclusione per cui l'impianto di trattamento

di percolato contribuisca all'inquinamento di tale corpo idrico, scaricando acque reflue non conformi alla normativa.

In merito alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale vanno esposti i dati più significativi. Nell'anno 2022, la produzione di raccolta differenziata nel Comune di Roma è stata di 730.373 tonnellate, corrispondente al 45,9 per cento del totale dei rifiuti urbani, ovvero 1.592.308 tonnellate.

Nel medesimo periodo, la frazione maggiore di raccolta differenziata è risultata essere quella della carta e cartone e della plastica con un valore rispettivamente del 33,3% e 33,2%, seguita dal vetro con il 10,6%, la plastica con il 6,6 %, gli ingombranti misti al 3,3% e a seguire le altre frazioni merceologiche.

Per comprendere meglio la questione della gestione dei rifiuti della capitale e contestualizzare quanto fin qui fotografato, la Commissione d'inchiesta ha voluto porre l'attenzione al confronto della realtà di Roma con quella di altre grandi città italiane, seppur consapevole che in termini di abitanti (2.748.109 popolazione nell'anno 2022) ed estensione non vi siano città italiane da poter comparare con Roma.

La Commissione d'inchiesta ha richiesto ed acquisito, in data 6 agosto 2024, il documento n. 177 trasmesso dal Presidente di ISPRA, Prefetto Stefano Laporta, contenente dati sulla gestione dei rifiuti capitolini dall'anno 2010 all'anno 2022. Tuttavia, volendo conoscere i dati di proiezioni, in data 23 settembre 2024, si è acquisito il documento n. 194 inviato dal Presidente dell'Agenzia per il Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale (Acos), Santo Emanuele Mugnari, nota che restituisce lo stato dell'arte e trend della produzione e gestione dei rifiuti di Roma.

A tali evidenze statistiche si è associata un esame puntuale della situazione impiantistica funzionale al ciclo dei rifiuti, sia allo stato che nelle prospettive future. Dalla lettura di tale documentazione emerge che *“dal punto di vista dell'impiantistica di chiusura del ciclo dei rifiuti, il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, PGR-RC le strutture regionali, gli impianti disponibili per la chiusura del ciclo a Roma sono stati a lungo insufficienti e inadeguati, creando difficoltà che ancora riverberano negativamente sulla gestione del servizio in città e che i cittadini pagano in termini di degrado e di maggiori costi economici ed ambientali”*. La nuova impiantistica a servizio della Capitale, in gran parte in fase di realizzazione, prevede: due impianti AMA di selezione e valorizzazione delle frazioni secche (carta/cartone, plastica, lattine) da 100mila tonnellate/anno l'uno, a Rocca Cencia e a Ponte Malnome; la sostituzione dei precedenti progetti per due impianti AMA di compostaggio aerobico (del 2018), con altrettanti biodigestori (da 100 mila tonnellate/anno l'uno), a Casal Selce e a Cesano, che, a prescindere dall'ubicazione che deve tenere conto della peculiarità in cui andrebbero ad insistere, rappresentano allo stato attuale la migliore opzione tecnologica per il trattamento della frazione organica da rifiuti solidi urbani (FORSU); la realizzazione di un termovalorizzatore da 600 mila tonnellate/anno per l'indifferenziato.

Il quadro attuale di partenza da cui muove il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC) evidenzia poi una situazione dell'autonomia di trattamento AMA in declino: in mancanza di nuovi investimenti, l'obsolescenza e i danneggiamenti degli impianti esistenti hanno determinato negli ultimi anni una diminuzione di oltre il 20% della capacità di trattamento rispetto al 2015, con una lieve ripresa solo nel primo trimestre del 2024, imputabile a soluzioni provvisorie messe in campo nelle more della realizzazione della più ampia impiantistica di supporto prevista dal PGR-RC.

Nei sopraesposti capitoli (6 e 9) i dati osservati rappresentano l'andamento della capacità di trattamento AMA dall'anno 2015 all'anno 2023; si prende atto del fatto che il trattamento dei rifiuti indifferenziati (TM) nel menzionato arco temporale è passato dal 41% al 16 %, pertanto con un decremento percentuale di 25 punti percentuali.

Una contrazione della capacità di trattamento attuato da AMA, che può ritenersi importante, riguarda anche la capacità di trattamento della frazione organica in impianti di compostaggio aerobico. Questa passa dal 8% dell'anno 2015 allo 0% dell'anno 2022, per poi rimanere invariata fino al primo trimestre 2024, dato ultimo in possesso della Commissione. Tale valore, in termine assoluto, a confronto con l'andamento dei rifiuti indifferenziati, risulta minore ma comunque rilevante nell'ottica della gestione dei rifiuti urbani.

Non diversa è la capacità di AMA di effettuare la selezione del multimateriale, che passa dal 5% nell'anno 2025 allo 0% nell'anno 2023, rimanendo tale anche al primo trimestre 2024.

Tutto quanto sopra va evidenziato, per trarre la conclusione pressoché univoca per cui l'impiantistica del territorio si presenta del tutto inadeguata a chiudere il ciclo dei rifiuti.

Un'insufficiente disponibilità impiantistica implica, da un lato, un utilizzo massiccio degli impianti di proprietà, con ricadute negative sulla qualità dei processi di trattamento; dall'altro pone vincoli alla realizzazione delle manutenzioni straordinarie, non sempre programmate secondo un piano efficiente, ma attuate secondo una logica "emergenziale". Impone inoltre la necessità di trovare sbocchi esterni e quindi di inviare parte dei rifiuti romani fuori Regione per distanze anche importanti, con un sovraccarico dei costi economici ed ambientali del servizio.

In particolare, nell'anno 2023, il trasbordo e la trasferimento della frazione indifferenziata avvengono prevalentemente nel sito di Rocca Cencia, per un quantitativo pari a 202,1 mila tonnellate, rispetto alle aree di Ponte Malnome e Saxa Rubra che gestiscono quantitativi molto inferiori, rispettivamente 101,6 mila tonnellate e 22,7 mila tonnellate. Mentre la frazione organica è gestita nelle aree di trasferimento e trasbordo di AMA, nell'area di Maccarese per un quantitativo paria 105,3 mila tonnellate e in via Laurentina per un peso di 63,5 mila tonnellate.

A fronte di tale attività di trasferimento, la realizzazione della nuova impiantistica di servizio, a chiusura del ciclo dei rifiuti, dovrebbe garantire, nel medio periodo, nuova capacità di gestione delle differenziate. In particolare si prevede una potenzialità di trattamento della FORSU per 200 mila tonnellate/anno e di selezione e valorizzazione delle differenziate secche per 200 mila tonnellate/anno, oltre alla potenzialità di termovalorizzazione per 600 mila tonnellate/anno di indifferenziati e scarti delle differenziate.

I dati raccolti mostrano le prime destinazioni di tutte le frazioni raccolte a Roma e la destinazione finale degli indifferenziati trattati da AMA rispettivamente nel 2023 e nel I trimestre 2024.

Le prime destinazioni per le diverse frazioni raccolte, quali organico, multimateriale, vetro, carta e cartone, indifferenziato e FOS nonché i residui di lavorazione del TMB/TM AMA, quali scarti da trattamento e CSS da trattamento, presentano valori percentuali sul totale trattamento molto differenti tra loro. In particolare, ponendo tali frazioni e residui in ordine crescente, espressi come percentuale sul totale del trattamento abbiamo: il 43 % nella Regione Lazio, il 22% nella Provincia di Roma, il 21% Fuori Regione, il 12% presso AMA e all'estero il 3%.

Emerge così chiaramente quanto già evidenziato ovvero che la maggiore quantità di rifiuti prodotti sono quelli indifferenziati e che la percentuale maggiore di tali rifiuti è trattato nella Regione Lazio (43%) e fuori Regione (21%).

Dai dati riferiti all'anno 2023 e al primo trimestre dell'anno 2024 emerge che la quota di rifiuti prodotti da Roma e destinati alla Provincia di Roma passa dal 22% al 10%, con un decremento di dodici unità percentuali. Al contempo, la destinazione dei rifiuti e residui prodotti a Roma e spediti fuori Regione passa dal 21% al 25% con un delta pari a quattro punti percentuali. Mentre i rifiuti spediti nella Regione Lazio passano dal 43% al 45% con una variazione percentuale di due punti. Dunque, stando al trend del primo trimestre 2024, ovvero di aumento della percentuale di rifiuti inviati fuori l'ambito territoriale ottimale (ATO), si può legittimamente ipotizzare che per tutto l'anno 2024 sarà disattesa l'attuazione del principio della prossimità territoriale con percentuali maggiori rispetto all'anno precedente. Questi dati ci dicono inoltre anche la rete di impianti TMB/TM del Comune di Roma nel 2022 non ha garantito tale principio, in particolare quanto al trattamento dei rifiuti urbani non differenziati in ambiti territoriali ottimali, coprendo infatti solo il 58,9% del fabbisogno di trattamento. Si sottolinea che tale dato si impone come maggiormente allarmante se riguardato in un'ottica comparativa ossia in diminuzione rispetto al 76,8% relativo al 2018. Infatti, anche considerando il contributo degli altri impianti TMB/TM regionali, la capacità di trattamento ha riguardato nel complesso il 94% del totale.

In estrema sintesi, l'analisi impiantistica condotta dalla Commissione evidenzia che già nel 2018 la rete di impianti TMB del Comune di Roma ha disatteso totalmente l'attuazione del principio della prossimità territoriale, secondo cui lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi (D. Lgs 152/06, art. 182-bis "*Principi di autosufficienza e prossimità*"), coprendo il 76,8% del fabbisogno di trattamento, percentuale ridotta negli anni.

Dunque, nel raffrontare la situazione sul trattamento e destino dei rifiuti della capitale, dell'anno 2018 e quella dell'anno 2022, i dati ci dicono che la capacità di autosufficienza dell'impiantistica del comune di Roma è ulteriormente diminuita. Il contributo al trattamento dei rifiuti dell'ATO di Roma dato dagli altri impianti regionali è più che raddoppiato e ha garantito che quasi la totalità del rifiuto di Roma fosse mantenuto all'interno dei confini regionali, ma non per il cento per cento. Quindi il deficit impiantistico di Roma è aumentato.

Circa le previsioni per il 2024, va evidenziato da un lato il funzionamento del TMB2 in modalità ridotta a far data dal 31 ottobre 2024, in conseguenza del recente incendio, fatto che accentuerà il deficit di capacità di trattamento della rete di impianti del Comune di Roma, dall'altro occorre anche considerare, in positivo, che risulta nelle fasi finali di collaudo, in vista dell'entrata in regolare esercizio, l'impianto TMB sito nel Comune di Guidonia Montecelio (RM), di cui alla società Ambiente Guidonia s.r.l., autorizzato per una capacità di trattamento di 190.000 tonnellate/anno.

Quanto finora osservato afferisce al tema specifico della capacità di trattamento degli impianti chiamati alla gestione del rifiuto indifferenziato prodotto dal Comune di Roma. Tuttavia, tale analisi è stata estesa anche alla successiva gestione dei rifiuti prodotti dai citati impianti. Infatti, come è stato evidenziato, la rete degli impianti TMB/TM considerata, per sua natura, non può essere esaustiva ai fini della chiusura del ciclo integrato della gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, poiché tale ciclo può essere chiuso solo con le ulteriori attività finali, ad esempio quelle di termovalorizzazione e/o smaltimento in discarica.

I dati raccolti dalla Commissione evidenziano come la Regione Lazio sconti un significativo deficit impiantistico, rispetto alle necessità di gestione derivanti dai quantitativi di rifiuti prodotti. Ciò particolarmente apprezzato proprio ricordando che la rete di impianti TMB/TM della Regione Lazio nel 2022 ha avuto la capacità di trattare circa 809.210 tonnellate di rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma. Inoltre, come è ovvio, gli impianti esterni a Roma hanno trattato anche i rifiuti originati presso gli altri ATO regionali. Infine, la rete di impianti nel suo insieme ha dovuto garantire il trattamento anche di una ulteriore quota parte di rifiuti, quella di origine urbana ma di utenza non domestica.

Tenuto conto di quanto sopra, e per una visione sistemica del problema in disamina, nel suo complesso, va detto che la citata rete di impianti della Regione Lazio nell'anno 2022 ha prodotto 1.236.603 tonnellate di rifiuti. Rispetto al dato di produzione complessivo, possiamo notare che il 54,8% del totale dei rifiuti prodotti, pari a 677.679 tonnellate, è stato conferito presso impianti della Regione Lazio, e un significativo 45,2%, pari a 558.924 tonnellate, è stato trasferito fuori Regione. Percentuale quest'ultima (45,2% fuori Regione) che ci fornisce una evidenza plastica della carenza impiantistica regionale per la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

Considerando i dati di conferimento a recupero energetico, si può notare che poco meno della metà, ovvero il 48,4% del rifiuto prodotto, è stato destinato a termovalorizzazione nel Lazio, per un quantitativo totale pari a 295.190 tonnellate, mentre il 51,6% è stato conferito presso impianti fuori Regione, per 314.304 tonnellate.

Allo stato attuale, il termovalorizzatore di San Vittore (FR) costituisce l'unico termovalorizzatore operante a livello regionale. L'impianto si compone di tre linee di incenerimento, per una capacità totale di trattamento di poco inferiore alle 400.000 tonnellate annue. La suddetta capacità di incenerimento rappresenta quindi, al momento, un limite invalicabile rispetto alla possibilità di valorizzare energeticamente il rifiuto combustibile prodotto dalla rete degli impianti TMB/TM laziali, all'interno del territorio regionale.

Analizzando invece i dati di conferimento presso le discariche dello scarto stabilizzato, si nota che, nell'anno 2022, il 76% del rifiuto prodotto è stato destinato a discariche regionali, per un quantitativo totale pari a 353.283 tonnellate, mentre il 24% è stato conferito presso discariche fuori Regione, per 111.830 tonnellate.

Se da un lato, nel 2022, come sopra evidenziato, il 76% del rifiuto urbano prodotto dalla rete di impianti TMB/TM è stato destinato a discariche regionali, dall'altro occorre notare che tale segmento della gestione del ciclo è ormai alla fine, avendo quasi completamente esaurito le capacità di smaltimento disponibili. Infatti, sulla base dei dati parziali riguardanti il 2023 in nostro possesso, emerge che la discarica di Albano ha già cessato di funzionare ai primi mesi del 2023, mentre la discarica Ecologia Viterbo ha un orizzonte di funzionamento limitato ai primi mesi del 2024. Salvo la prospettiva del nuovo invaso, in corso l'autorizzazione, per una volumetria utile pari a circa 1.137.150 tonnellate.

L'analisi degli aspetti impiantistici e quantitativi del ciclo dei rifiuti della capitale si è poi coniugata con una particolare attenzione ai risvolti penalistici del fenomeno incendi. Dagli esiti della precedente Commissione di inchiesta sull'argomento *de quo* (relazione approvata nella seduta 17 gennaio 2018) si apprendeva che: *“A seguito degli approfondimenti della Commissione, i Carabinieri hanno intensificato le attività di controllo degli impianti di gestione dei rifiuti. Le*

attività condotte hanno permesso di capire che i fenomeni incendiari sono da intendersi «più che nell'ambito di dinamiche riconducibili alla criminalità organizzata di stampo mafioso, quali spia della sussistenza, a monte, di importanti traffici illeciti di rifiuti». La gestione del traffico di rifiuti non è infatti appannaggio esclusivo della criminalità organizzata di tipo mafioso, ma anche interesse di vari gruppi imprenditoriali, che acquisiscono ingenti quantitativi di rifiuti – ignorando scientemente le previsioni normative –, omettono di sottoporli ai necessari trattamenti e li spediscono allo smaltimento e/o al riciclo assegnando codici CER (Catalogo Europeo dei Rifiuti) fasulli, con la nota tecnica del girobolla. I materiali giacenti vengono poi eliminati tramite il fuoco per tagliare gli oneri di bonifica ed evitare i controlli delle autorità”.

Tra le cause degli eventi suddetti è ad oggi ancora condivisibile la conclusione argomentativa addotta, tesa ad inquadrare *“la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali, di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi ‘liberatori’”* richiamando la circostanza che dal 2017 la Cina ha imposto un drastico giro di vite alle importazioni di rifiuti, specie italiani, chiudendo oltre seicento aziende per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e vietando la importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese; soprattutto con riferimento ai rifiuti di imballaggio in plastica ed ai rifiuti cd. “plastica e gomma”, che prima trovavano collocazione, spesso “bonaria”, nei Paesi asiatici.

Ed è ancora più significativo, a questo punto, evidenziare che molti degli impianti andati a fuoco erano di supporto alla raccolta differenziata ed erano gestiti o, comunque, in rapporti commerciali da e con soggetti già indagati o condannati per reati relativi alla violazione della normativa sui rifiuti: in particolare per il delitto di traffico illecito.

Tra le motivazioni degli incendi, dunque, non si possono trascurare quelle collegate alla necessità di elusione dei costi connessi con una corretta gestione dei rifiuti che sono stati accolti negli impianti, e ciò anche nelle ipotesi in cui chi agisce operi in un apparente quadro di legalità ma tema per i controlli sulla quantità/qualità dei rifiuti incamerati, quindi sulla conformità normativa della gestione del sito.

Più in particolare, appare certamente rilevante e meritevole di approfondimento la circostanza che molti degli impianti andati a fuoco rientravano nell'ambito dell'accordo Anci-Conai per il riciclo ed il recupero, dietro corrispettivo pubblico, dei rifiuti urbani raccolti dai comuni. Riciclo che, ovviamente, richiede come presupposto una buona qualità della raccolta differenziata.

Sotto questo profilo, va ancora chiarito che non sempre i Comuni che si presentano come *“raccoglioni”* sono anche di poi in concreto *“riciclioni”*. Se, infatti, come spesso avviene nel nostro Paese, la raccolta differenziata è di qualità scarsa, difficilmente i rifiuti potranno essere correttamente riciclati; tanto è vero che, in questi casi, vengono mandati in discarica o bruciati come indifferenziato, in evidente contraddizione con le finalità della raccolta differenziata. Quindi, molto banalmente, va ipotizzato che gli incendi spesso integrano una modalità, certamente illecita, di smaltimento di una mole anche di raccolta, quantitativamente significativa, per la quale la fase del riciclo appare complessa e costosa.

Va quindi ribadito che le indagini dell'Autorità giudiziaria ordinaria dovrebbero sempre più essere indirizzate non solo alla mera ricostruzione degli elementi salienti della condotta tipica di reato, quindi alle cause e al riscontro della dinamica dell'incendio, ma anche afferire all'approfondimento istruttorio della gestione in concreto dell'impianto, con specifico riferimento anche al rispetto della normativa antincendio, a quella amministrativa e/o ambientale nonché quella in materia di sicurezza sul lavoro, allo svolgimento dei controlli di sicurezza. In tal senso, si apprezza il pregevole lavoro della Procura di Roma nell'ambito dell'indagine avente ad oggetto uno dei TMB romani. In essa

vennero per l'appunto censurati gli omessi adempimenti degli obblighi di vigilanza ambientale e quindi criticata la filiera della prevenzione.

L'incendio dei due impianti TMB di Malagrotta di proprietà E. Giovi, a distanza di diciotto mesi uno dall'altro, ha rappresentato certamente un *vulnus* estremamente grave, trattandosi di un polo impiantistico strategico per tutto il sistema della raccolta dei rifiuti romani, presso il quale confluivano, per le operazioni di pretrattamento, circa il 50% dei rifiuti indifferenziati raccolti quotidianamente dall'Azienda di servizio AMA, fino a 1500 tonnellate al giorno. Due eventi che hanno rischiato di innescare una gravissima crisi, con evidenti conseguenze negative per il decoro della città e rischi potenziali per la salute stessa dei cittadini.

Il susseguirsi di tali avvenimenti di valenza anche illecita ha infatti determinato una drastica riduzione della capacità impiantistica nel territorio di Roma Capitale, passata da oltre 900.000 tonnellate/anno a circa 140.000 tonnellate/anno.

Questa evoluzione negativa ha costretto AMA a stringere accordi, per il trattamento primario, con soggetti pubblici e privati anche extraregionali, non potendo più garantire il principio di prossimità, anche attivando trasferenze locali sia presso siti di proprietà AMA, attività quest'ultima resa possibile grazie ai poteri commissariali sulla gestione dei rifiuti conferiti dal Governo.

È del tutto chiaro che si tratta di soluzioni tampone, che prolungano nel tempo una modalità che — con costi economici ed ambientali enormi — è volta a garantire la gestione quotidiana del problema ma che appare ben lontana dall'integrare soluzioni strutturali di cui la Capitale necessita ormai da troppo tempo.

Accanto all'aspetto impiantistico e a quello di contrasto alle condotte illecite, il focus sui costi della gestione dei rifiuti di Roma Capitale è stato un obiettivo principale della presente inchiesta parlamentare. Ciò, in un'ottica di verifica delle dinamiche di funzionalità del ciclo e di tendere alla elaborazione di proposte volte a ricondurre le criticità nell'alveo della conformità al diritto, interno e comunitario. Ciò anche alla luce delle evidenze di ricaduta sui mancati obiettivi di sostenibilità, sociale, economica ed ambientale, del servizio.

Osservando i grafici sul costo dei singoli servizi, che determinano il costo medio per chilogrammo di rifiuti, possiamo riscontrare che il costo dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante è il servizio che incide più di tutti gli altri quali: raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (CRT), trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (CTS), trattamento e recupero dei rifiuti urbani (CTR), spazzamento e di lavaggio (CSL) e altri costi.

Nell'anno 2022, per la città di Roma il costo per l'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante, è risultata essere pari a 66,1 euro/abitante anno, maggiore del trattamento e smaltimento (CTS) con 50,5 euro/abitante anno e del trattamento e recupero (CTR) pari a 11,6 euro/abitante anno.

In merito alle spese sostenute negli ultimi anni relativamente al trattamento e conferimento finale dei rifiuti indifferenziati raccolti da AMA S.p.a., dall'anno 2018 all'anno 2024, si osserva che la spesa per il trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati, come dai piani economici finanziari, è via via divenuta crescente. Nell'anno 2018 la spesa ammonta a 126.527.412 euro, con un'incidenza sul PEF del 17,7%. Incrementa fino al 2023, raggiungendo il valore di 153.278.588 euro, che corrisponde all'incidenza sul PEF del 21,9%. Il dato previsionale per il 2024 è ancora in aumento, attestandosi a 197.928.957 euro, ovvero al valore percentuale correlato al 26,3% del PEF. Per quanto attiene il trattamento dei rifiuti differenziati, si osserva un'incidenza sul piano

economico finanziario che per il biennio 2020-2021 è del 4% per poi passare al 5% nel successivo biennio 2022-2023, e mantenersi tale anche per l'anno 2024 di previsione.

Dal 2018 al 2023, la percentuale di incidenza dei costi sul piano economico finanziario della raccolta e trattamento dei rifiuti differenziati oscilla tra il 28% e il 35,2%. Ciò evidenzia come la spesa della raccolta incida in modo importante sul totale.

In sintesi, l'incidenza del costo del trattamento dei rifiuti differenziati sul piano economico finanziario è nettamente inferiore a quello della loro raccolta e trattamento, di circa 25 punti percentuali. Dunque, paragonando l'incidenza sul PEF, dall'anno 2020 all'anno 2023, del costo di trattamento dei rifiuti indifferenziati, pari ad un valore medio percentuale di 21%, con il trattamento dei rifiuti differenziati, pari al 4%, si osserva un peso (rilevanza) nettamente maggiore.

Se consideriamo che il costo medio nazionale annuo *pro capite* di gestione dei rifiuti urbani è pari a 194,5 euro/abitante (dato del 2021, nel 2020 era 185,6) in aumento di 8,9 euro ad abitante, e che nella città di Roma tale valore è pari a 296,2 euro/abitante (dato 2021, +8 euro/abitante rispetto al 2020), abbiamo evidenza di una spesa di circa cento euro in più per abitante anno.

Sempre facendo riferimento al costo *pro capite* (costo totale per abitante) del servizio rifiuti di Roma, come parametrato anche a quello delle altre città, si è verificato che nell'anno 2022 la città con maggior costi di spesa/rifiuti per i residenti è Genova (284 euro/ab), seguita da Firenze (267 euro/ab), Napoli (264 euro/ab) e Roma (259 euro/ab). Roma segue alla terza posizione con poco meno di 260 euro/ab/anno. Fra le città meno costose troviamo Bari, Palermo e Milano

A questa valutazione sul costo *pro capite* del servizio di igiene urbana a Roma, dobbiamo aggiungere un ulteriore dato non privo di rilevanza, ovvero che la spesa per i rifiuti indifferenziati è quadrupla rispetto a quella dei rifiuti differenziati, ovvero che il suo costo incide sul piano economico finanziario di Roma Capitale in tale quota proporzionale.

Da tali valori si impone una semplice implicazione deduttiva: la necessità di aumentare la differenziata e ridurre l'indifferenziata non è solo un obiettivo di sostenibilità, o di prassi virtuosa ambientale, ma essa si impone anche ai soli fini di ridurre i costi del trattamento.

L'indagine condotta sul ciclo dei rifiuti di Roma non poteva poi prescindere dall'esaminare le modalità di funzionamento dei costi di gestione di AMA, società interamente controllata da Roma Capitale. La partecipata ha per scopo sociale lo svolgimento di tutte le attività riconducibili ai servizi pubblici locali. Dal 1° gennaio 2020 non si occupa più della gestione degli incassi Ta.Ri., che è stata internalizzata su conti correnti intestati a Roma Capitale.

Quale società per azioni unipersonale, risulta soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte dell'ente pubblico Roma Capitale. I suoi servizi sono infatti gestiti sulla base di appositi contratti di servizio stipulati con l'ente, e l'importo pagato da Roma Capitale ad AMA veniva ricavato principalmente dalla tassa sui rifiuti (Ta.Ri.)

Il modello di governo d'impresa di AMA S.pa è fondamentalmente di tipo dualistico e si compone di un consiglio di amministrazione o amministratore unico, in entrambi i casi nominati dal socio unico nella persona del Sindaco previa approvazione dell'assemblea dei soci, e di un collegio sindacale, nominato dall'assemblea dei soci e composto da cinque sindaci di cui uno presidente, due effettivi e due supplenti.

Da Statuto, la società si occupa primariamente di: acquisizione, progettazione, realizzazione e gestione di impianti industriali di trattamento e smaltimento rifiuti; gestione del ciclo integrato dei rifiuti, spazzamento e pulizia di strade.

Tale affidamento del servizio si fonda sulla peculiarità dello stesso che deve tendere ai criteri dell'efficienza, economicità e qualità degli stessi ex *art. 3 bis* del Decreto Legge 138/2011, nel quadro di un Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato. Esso contiene tra gli obiettivi anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

Il rapporto giuridico fra Roma Capitale e AMA si colloca, pertanto, nel quadro di coerenza sistemica con le condizioni essenziali richieste dalla normativa di riferimento e dal quadro regolatorio in continua evoluzione in materia di *in house providing*.

I rapporti tra Roma Capitale ed AMA in merito alla gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana sono disciplinati da specifici contratti di servizio, l'ultimo dei quali è stato approvato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 del 21 marzo 2024.

Il contratto di servizio vigente tra Roma Capitale ed AMA S.p.A., approvato dalla Giunta Capitolina per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana, per il biennio 2024-2025, ha l'obiettivo fondamentale di migliorare gli standard qualitativi di pulizia e decoro all'interno del territorio cittadino anche in vista degli importanti appuntamenti alle porte come il Giubileo.

Nei capitoli che precedono sono state analizzate per macro-voci le risorse necessarie previste nei Piani Economici Finanziari (con una discontinuità dal 2020, primo anno di applicazione dei nuovi criteri del MTR di Arera), i costi totali da coprire con la TaRi e l'andamento di una tariffa domestica, nonché le voci di bilancio direttamente riferite al servizio di igiene urbana e alla gestione dei rifiuti. Nello specifico, i ricavi sono costituiti dalle voci: ricavi da contratti di servizio di igiene urbana, recupero materiali da raccolta differenziata, trattamento rifiuti, contributi. Mentre i costi afferiscono ad altre voci e segnatamente: costi per il personale, costi per i servizi di cui: pulizia e bonifica aree pubbliche e private, smaltimento rifiuti indifferenziati, raccolta differenziata, trattamento rifiuti e gestione impianti.

Nel biennio 2017 e 2018, il risultato di esercizio è negativo, per un importo complessivo che si può così sintetizzare: per l'annualità 2017, meno 227 mln di euro, e per il 2018, meno 12 mln di euro. Successivamente, dall'anno 2019 all'anno 2022 tale bilancio diviene positivo, con un picco nell'anno 2020 per un importo pari a più 27,8 mln di euro.

Infine, dal 2022 al 2023, il trend torna ad essere in flessione poiché si passa da un bilancio di 0,6 mln di euro a meno 46,5 mln di euro, per poi approdare ad una proiezione per confronto tra l'anno 2023 e il 2024 di un valore percentuale pari a meno 7807% (settemilaottocentosette punti percentuali).

In tale bilancio di esercizio si osserva che tra ricavi e costi il risultato di esercizio per l'anno 2023 è di meno 46,5 mln di euro, pertanto è apprezzabile un deficit che si ritiene particolarmente critico per le prospettive del servizio di igiene urbana della capitale, sia in vista dell'ormai prossimo anno giubilare sia per la percezione di qualità da parte della cittadinanza del servizio erogato medesimo, quindi in vista dei prossimi investimenti impiantistici. Infatti, per la realizzazione degli impianti di proprietà di Roma Capitale, stabiliti nel PGR-RC, sono previsti finanziamenti derivanti in parte dal PNRR, per un importo di 187.387.872 euro (187 milioni di €), e in parte dal Bilancio di Previsione Finanziario 2024-2026 di Roma Capitale, per la somma di 141.480.277 euro (141 milioni di €). Per un totale di spesa prevista di 328.868.150 euro (329 milioni di €).

A questo importo va aggiunto il costo destinato alla realizzazione del termovalorizzatore, che verrà insediato in località Santa Palomba ed affidato alla *multiutility* controllata da Comune di Roma. Ciò

tramite la società controllata Acea Ambiente, soggetto giuridico che ha presentato l'offerta (unica) in associazione di ulteriori partner nazionali e internazionali come Hitachi Zosen Inova Ag, Vianini Lavori, Suez Italy e Rmb. Il valore dell'investimento è stimato pari a 946,1 milioni di euro.

In particolare, circa 820 milioni di euro sono destinati ai lavori, 26,4 milioni saranno investiti per la sicurezza e oltre 153 milioni saranno investiti per la manodopera. La durata della concessione è di 33 anni e 5 mesi, sulla base del piano economico-finanziario presentato dal Comune di Roma. L'operazione, nel corso di tutta la durata della concessione, ammonterà quindi a 7,4 miliardi di euro, considerando entrate e uscite in cui vanno inclusi costi di investimento, costi e guadagni per il conferimento dei rifiuti, costi e guadagni per l'uso dei terreni e altre variabili.

Pertanto, per la chiusura del ciclo dei rifiuti di Roma prevista per il 2027, sarebbe necessario un importo totale almeno pari a circa 1,3 miliardi di euro.

Con riguardo al Piano rifiuti di Roma Capitale, sono stati analizzati gli obiettivi che il piano elaborato intende raggiungere nei prossimi anni. Al riguardo, si rinvia alle informazioni acquisite nel corso dell'audizione del Sindaco Gualtieri tenutasi in data 19 gennaio 2024, e alle precisazioni documentali che la Commissione d'inchiesta disponeva in autonomia al riguardo (Capitolo 9).

Le diverse acquisizioni documentali, tra le quali quelle trasmesse dal Presidente di AMA SpA, hanno consentito alla Commissione di inchiesta di ricostruire i dati di sintesi relativi ai costi complessivi di trasferimento e relativa gestione dei rifiuti indifferenziati e speciali.

Come accennato, il bilancio di esercizio di AMA nel 2023 ha quindi registrato una perdita di 46,5 milioni di euro, ascrivibile alle dinamiche inflattive, all'applicazione del contratto di Espansione e ai maggiori costi derivanti dalle criticità dovute agli insufficienti sbocchi impiantistici per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, di cui si è trattato sopra. Si tratta del primo risultato di esercizio negativo dopo il biennio 2017-2018.

L'esercizio 2022 di AMA è stato fortemente condizionato dal persistere di una situazione di crisi della raccolta dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, incardinata in un quadro regionale caratterizzato da equilibri instabili. Più in particolare, la situazione di emergenza del sistema di raccolta dei rifiuti è riconducibile ai due rilevanti eventi: quello avvenuto in data 11 marzo 2022, ovvero la chiusura della discarica di Albano Laziale, e l'incendio avvenuto il 15 giugno 2022 presso l'impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) di proprietà della E. Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria, denominato "Malagrotta 2".

A seguito della chiusura della discarica sita nel Comune di Albano Laziale si è dovuto procedere, di concerto con la Regione Lazio, alla determinazione di nuove tariffe, che hanno fissato extra costi per l'avvio a smaltimento, al di fuori della Regione Lazio, dei rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati per una serie di impianti.

Va quindi concluso che, nell'anno 2024 e nel 2025, i costi finanziati in tariffa raggiungono rispettivamente i tetti di 845 milioni di euro e 863 milioni di euro. I dati relativi alle variazioni annuali mostrano una crescita importante dei costi della gestione indifferenziata, che ha, all'evidenza, pesato soprattutto nel 2024, determinando un incremento del 13% della parte variabile della tariffa. I costi dedicati alla pulizia delle strade diminuiscono nel 2024, ma sono previsti in sensibile aumento per il 2025, anno del Giubileo della Chiesa Cattolica.

La Commissione ha analizzato l'andamento dell'efficacia della gestione differenziata, correlando i costi (espressi in milioni di euro) indicati nel Piano Finanziario con la percentuale di raccolta differenziata. Ponendo in relazione i costi con la percentuale di raccolta differenziata, nell'arco temporale che va dall'anno 2003 all'anno 2024, rileviamo un incremento medio di +0,98%. Analogo risultato, con più 0,96% lo si rintraccia nel periodo che va dall'anno 2003 all'anno 2013. Tale correlazione diminuisce al valore più 0,83% se osserviamo un periodo più recente, quale 2013-2024.

Stando ai dati sopra citati, a parere di questa Commissione è palese che non è sufficiente solo un importante investimento economico per ottenere una elevata efficacia della raccolta della differenziata. È valutata invece fondamentale una sinergia di azioni, economiche, gestionali e politiche, per aumentare l'efficacia della raccolta differenziata al fine di raggiungere traguardi prefissati in ambito unionale, che ci impongono al 2030 un obiettivo di raccolta differenziata pari al 75%. In verità tale percentuale attualmente appare ben lontana dall'esser raggiunta in concreto, tenuto conto dei valori conseguiti ad oggi.

Attualmente, non essendo AMA in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti in via autonoma, essa si avvale di affidamenti esterni per le attività di gestione dei rifiuti urbani, elemento questo che come sopra riportato fa lievitare i costi di gestione, che inevitabilmente si riverberano sui cittadini.

Gli importi complessivi previsti per tale attività sono riportati nell'avviso pubblico di aggiudicazione dell'affidamento *per servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti*. In tale disposizione, il Consiglio di Amministrazione di AMA S.p.A., nella seduta del 13 maggio 2024, adotta la Deliberazione ad oggetto “*Aggiudicazione della procedura di gara aperta ai sensi degli articoli 59 e 71, del D.Lgs. n. 36/2023, da realizzarsi mediante piattaforma telematica, per la conclusione di accordi quadro con uno o più operatori economici per l'affidamento del “servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA e dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale – eccedenti le quantità trattate presso gli impianti AMA e gli altri impianti regionali - su territorio nazionale ed estero”*”.

Poiché, la Commissione di inchiesta si è interessata in modo particolare alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale, sono stati altresì attenzionati gli aspetti del contratto di servizio in relazione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, con particolare riferimento alla raccolta differenziata, avvio al riciclaggio delle frazioni di rifiuto e relativi ricavi dalla vendita.

Al fine della presente inchiesta e con l'obiettivo di comprendere meglio la questione dell'applicazione della tariffa, è stato indagato il contesto istituzionale, gestionale e tariffario del territorio di competenza di Roma Capitale, così come si dà atto nella relazione di accompagnamento del PEF 2024-2025.

Con Deliberazione n. 23 del 26 aprile 2022, l'Assemblea Capitolina ha adottato il Piano Economico Finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, redatto secondo il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) di cui alla Deliberazione di ARERA n. 363/2021, quantificando i costi per le seguenti annualità e segnatamente: per l'anno 2022 pari a € 799.304.613 compresa IVA; per l'anno 2023 pari a € 804.367.527 compresa IVA e per l'anno 2024 pari a € 805.728.406 compresa IVA.

Tali costi costituiscono, a loro volta, la base finanziaria su cui articolare le tariffe TARI per il biennio 2022-2023, come previsto dall'articolo 8 della Deliberazione n. 363/2021; per l'anno

2023 ai fini del calcolo delle tariffe, ai sensi dell'articolo 1, comma 1.4., della Determinazione ARERA n. 2 del 4 novembre 2021, dal totale dei costi del Piano Economico Finanziario.

Allo stato attuale, peraltro, in materia di definizione delle tariffe di accesso ai soli impianti di Trattamento Meccanico, di Trattamento Meccanico Biologico e di Discarica nella Regione Lazio, rimane vigente il Decreto Commissariale n. 15/2005 avente ad oggetto “*Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio*”.

Oltre al tema della determinazione della tariffa per gli operatori del settore, in generale, si è attenzionata la specifica questione sulla tariffa che riguarda la società E. Giovi S.r.l.. Essa, al pari degli altri operatori del settore, non è libera di determinare e contrattare con i soggetti conferitori la remunerazione per i servizi prestati, secondo le comuni regole di autonomia negoziale e di libero mercato.

Al riguardo, si fa rilevare che la Regione, nell'anno 2023, adottando i criteri deliberati da ARERA, ha determinato la nuova tariffa base, quantificata in 176,25 €/tonnellate, in luogo di quella precedente, pari a 142,64 €/tonnellate, sulla base della quale la Società E. Giovi S.r.l. aveva calcolato l'extra costo, quantificato in 57,10 €/tonnellate. Per tale motivo, essendo stata innalzata la tariffa base, la Regione ha ridotto proporzionalmente l'extra costo, portandolo a 23,49€/tonnellate.

Tale ultimo provvedimento regionale incide sulla quantificazione del presunto debito che AMA S.p.A. ha nei confronti della E. Giovi S.r.l., che pertanto si riduce notevolmente. Dunque, per fare chiarezza in merito alla vicenda della tariffa sopra esposta, la Commissione d'inchiesta ha richiesto diversi documenti, acquisiti in data 19 luglio 2024 con il n. 150/2 di cui al protocollo n. 520, trasmessi dall'Amministratore Giudiziario, Luigi Palumbo della E. Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria. Dalla documentazione si cui sopra emerge lo stato dell'arte in merito ai pagamenti degli arretrati tariffari da parte di AMA a favore di E Giovi, nonché gli effetti a breve e lungo termine derivanti dal preteso mancato pagamento di AMA sulla società E. Giovi S.r.l..

Dai dati raccolti risulta che, dall'anno 2017 all'anno 2023, vi è stato un aumento progressivo dei costi di smaltimento dei residui di lavorazione dei rifiuti urbani: EER 191210 CSS, EER 100503 FOS, EER 191212 scarti pesanti, EER 191212 scarti da raffinazione FOS. In generale, dall'anno 2017 al 2022, la tariffa di smaltimento più alta è stata dei rifiuti con codice EER 191210 cioè CSS ma nell'ultimo anno, ovvero il 2023, il costo di smaltimento maggiore è attribuibile al codice EER 191212 ovvero ai scarti da raffinazione FOS.

Dall'anno 2017 all'anno 2023, si rileva che i rifiuti con codice EER 191210 (CSS) hanno subito la minore variazione sulla tariffa media con il 65,43%, rispetto a rifiuti: EER 100503 FOS che hanno registrato il 107,62% e ai scarti pesanti EER 191212 per i quali si è rilevato il 100,12%. Mentre gli scarti da raffinazione FOS, EER 191212 hanno avuto la più rilevante variazione sulla tariffa media, cioè il 113,69%. Questo è l'effetto dovuto agli extra-costi sostenuti per smaltire gli scarti del processo fuori Regione Lazio, tenuto conto dell'insufficienza di impianti all'interno della Regione.

A seguito della nomina del Sindaco di Roma Capitale, quale Commissario Straordinario per il Giubileo e dei poteri a lui conferiti dall'art. 13 del D.L. 50/2022, anche l'AIA sui progetti di cui sopra sarà incombenza provvedimentale rimessa alla specifica responsabilità del Commissario Straordinario per il Giubileo Sindaco di Roma Capitale, e non più prerogativa della Regione Lazio.

Le evidenze delle indagini penali tratte dalle precedenti relazioni hanno ampiamente attestato che, almeno fino al 2017, gli illeciti ambientali e in particolare quelli connessi al ciclo dei rifiuti nel territorio capitolino, non avevano consentito di accertare insediamenti di grandi strutture produttive ad alto impatto inquinante e, pertanto, gli illeciti di natura ambientale, risultavano in gran parte collegati alla gestione dei rifiuti.

Tuttavia, si mostrava peculiare attenzione per la crescita dei fenomeni criminali connesse a questo ambito, compresi quelli più gravi di vero e proprio traffico illecito di rifiuti che incidevano *“in un contesto già segnato da una situazione di illegalità diffusa connotata dalla reiterazione di condotte penalmente rilevanti: discariche non autorizzate, discariche da abbandono di rifiuti, gravi situazioni di degrado ambientale in aree ove sono presenti immobili abbandonati/pericolanti e correlate, sistematiche attività di trasporto illecito di rifiuti”*. Fenomeni che, come già osservava il Prefetto di Roma dell’epoca in un passaggio della sua audizione del luglio 2015, si inseriscono nel tema del degrado urbano, peggiorando la qualità della vita dei cittadini, che dovrebbe essere oggetto di cura prioritaria da parte dell’amministrazione pubblica locale.

Di interesse, al fine della individuazione delle condotte ascrivibili alla proprietà storica del sito di Malagrotta, va invece segnalato il procedimento di cui all’RGNR 2017/010455 R.G.. Nel corso delle indagini, veniva richiesto ed eseguito il sequestro preventivo degli asset della società E. Giovi, riconducibile al gruppo Cerroni, provvedimento cautelare emesso anche in seguito ad accertamenti tecnico scientifici, svolti anche nelle forme di cui all’art. 360 c.p.p. (incidente probatorio). Di tale delicato ambito procedimentale veniva emesso il decreto che dispone il giudizio.

La misura cautelare reale impeditiva aveva ad oggetto sia l’azienda E.Giovi S.r.l., sia le partecipazioni sociali della stessa; ciò si argomentava nel detto provvedimento giudiziale, in quanto la società era stata individuata quale ente stabilmente utilizzato per commettere il reato di traffico illecito di rifiuti. Inoltre, si disponeva il sequestro del profitto del reato, ai sensi dell’art. 452 *quaterdecies*, 4° comma, c.p., costituito dalla somma quantificata in 190.652.264,09 euro, nei confronti degli imputati (comprensiva di successivi investimenti o trasformazione e vantaggio) e la nomina, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 104 *bis* disp. Att c.p.p. e 35 ss., d.lgs. n. 159/2011, del dott. Luigi Palumbo quale amministratore giudiziario della Società.

Veniva altresì disposto il sequestro per equivalente del profitto del reato, ai sensi dell’art. 19, 1° comma, D. Lgs; n. 231/2001.

Con specifico riferimento alla gestione interinale di quanto dedotto nella predetta misura cautelare reale, va detto che centrale è apparso ad oggi il ruolo del professionista nominato Amministratore giudiziario, che ancora ad oggi continua a porre in essere tutte le misure utili ad impedire il depauperamento dei predetti *asset* aziendali nonché ad attuare le politiche ambientali tese a portare avanti ed implementare, ove possibile, i contratti aventi ad oggetto il trattamento e le trasferenze dei rifiuti recapitati nel sito di Malagrotta e negli anni trattati negli impianti in esso operanti. I costi della gestione attuata dal Commissario giudiziale ad oggi gravano sulle spese di giustizia, come per legge.

Da quanto esposto si comprende che: a far data dal sequestro disposto dal Sig. GIP di Roma eseguito nell’anno 2018 (misura che ebbe ad oggetto gli *asset* della società E. Giovi e delle quote sociali), ancora nel 2024 la gestione del sito è attuata per tramite di plurimi provvedimenti di amministrazione giudiziaria. Attraverso tale azione è pertanto continuata, sebbene in via sostitutiva

rispetto alla proprietà, la complessa dinamica dell'ingresso, del trattamento dei rifiuti raccolti da Roma Capitale e recapitati nel sito di Malagrotta. L'amministrazione di tale enorme contesto quindi è sostanzialmente rimessa alle scelte dell'amministratore unico di nomina giudiziaria, ovvero di un *non imprenditore* che supplisce, in pendenza di un giudizio di pericolosità gravante sugli strumenti contestati quali mezzi di consumazione dei reati di cui si è detto, alle evidenti necessità di far fronte in continuità al servizio pubblico ambientale di Roma.

Ciò palesa, specie con riferimento alla tempistica di cui sopra, un fenomeno *extra-ordinem* (che consegue a vicende illecite ascritte ai soggetti connessi alla proprietà dei detti impianti insediati in Malagrotta) e che all'evidenza non può che riverberare sia in ordine ai costi complessivi (specie di procedura giudiziaria) sia quanto alla stessa politica progettuale di lungo periodo.

In ordine al procedimento 3824/14 RGNR, la corte di Assise di Roma pronunciava sentenza di condanna degli imputati in data 4 luglio 2024, con motivazioni depositate in data 17 ottobre 2024, limitatamente ai delitti di disastro ambientale colposo (capo c) e d) della rubrica di imputazione).

Venivano altresì comminate le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici, per una durata pari alla pena inflitta agli imputati, nonché disposto il risarcimento dei danni in favore delle parti civili, con una provvisionale pari alla somma complessiva di euro 560.000, come in dettaglio distribuita per i diversi capi d'accusa, nel dispositivo della sentenza

Infine, va posto un accenno a quello che risulta essere un significativo approdo investigativo sulla vicenda degli incendi degli impianti di TM pertinenti a servizio dei rifiuti raccolti nell'area metropolitana di Roma Capitale.

Nell'ambito del procedimento penale P.P. n. 30264/2024, avviato a seguito dell'incendio sprigionatosi ai danni del TMB2 del sito di Malagrotta del 24 dicembre 2023, la Procura della Repubblica di Roma definiva le indagini avviate a ridosso dell'evento di cui sopra, emettendo in data 24 luglio 2024 un avviso ai sensi dell'art. 415-*bis* c.p.p. per il delitto di cui all'art. 113, 40 e 449 c.p., a danni di plurimi indagati, perché in cooperazione colposa tra loro nelle qualità e in ragione dei compiti loro affidati, non impedendo il propagarsi del fuoco originatosi all'interno dell'impianto TMB 1 del sito industriale di Malagrotta, di proprietà della E. Giovi S.r.l., ne cagionavano l'incendio. In particolare, la società Security Service, dopo aver stipulato con la società E. Giovi S.r.l. (legalmente rappresentata dall'amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo), gestore del sito di industriale di Malagrotta, garantiva un servizio di vigilanza armata sul sito industriale di Malagrotta; si impegnava inoltre a svolgere anche un servizio aggiuntivo di "sorveglianza antincendio" con l'obbligo specifico di "*controllare i locali ed intervenire in caso furto o incendio avvisando la propria centrale operativa le forze dell'ordine i vigili del fuoco [...], segnalare situazioni anomale o pericolose*" oltre al normale svolgimento di "*attività di vigilanza con pattugliamento esterno in orario di chiusura, ispezioni periodiche in orario di chiusura mediante accurati giri di ronda interna certificati*".

Il direttore tecnico della società E.Giovi S.r.l. ed il direttore responsabile del TMB1 venivano indagati con colpa specifica (*omissis*), anche perché depositavano all'interno del TMB1, in luogo non autorizzato, 103 balle di CSS in deposito temporaneo nell'angolo denominato "*ricevimento*" dedicato alla ricezione del rifiuto urbano residuale; materiale che alimentava l'incendio. Conseguentemente tutti, con le condotte omissive sopra descritte, per negligenza ed imperizia, non impedivano che il fuoco che aveva inizio alle ore 13.10 all'interno del TMB1 si sviluppasse in modo

incontrollato e solo quando ormai le fiamme avevano interessato l'intero immobile ed il fumo era da tempo visibile anche al di fuori del sito di Malagrotta, i vigilanti provvedevano ad allertare le FF.PP. ed i Vigili del Fuoco che riuscivano a domare le fiamme dopo molte ore e solo grazie un massivo intervento di uomini e mezzi antincendio.

Come si apprende dal testo della contestazione provvisoria, sopra testualmente riportata, l'Ufficio requirente capitolino, pur non individuando gli autori materiali della gravissima condotta incendiaria di cui *supra*, attribuiva responsabilità di natura colposa a coloro che, pur essendo gravati da una specifica posizione di garanzia in ordine alla prevenzione degli eventi delittuosi del tipo di quello in disamina, avrebbero omesso di attuare significative e specifiche misure di cautela causalmente efficaci e tese ad impedire l'inveramento dei fatti di poi realizzati.

Agli aspetti penalistici sono stati affiancati sotto il profilo giuridico quelli amministrativi. La vicenda giudiziaria amministrativa relativa alla legittimità della scelta strutturale e territoriale dell'impianto di termovalorizzazione di Roma (Santa Palomba) può ritenersi definitivamente chiusa, atteso che tutti gli appelli avverso le sentenze del TAR di primo grado, decise sul tema predetto, e quindi i motivi di impugnazione variamente articolati adottati avverso le predette pronunce, sono stati respinti.

Nonostante ciò, l'attenzione dei cittadini rispetto alla realizzazione dell'impianto rimane molto alta, soprattutto per le possibili ricadute ambientali e sanitarie derivanti dall'avvio di tale opera impiantistica.

In data 30 ottobre 2024, in un'interrogazione parlamentare sull'argomento di cui trattasi, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, rispondeva testualmente: *“Per quanto attiene all'entrata in funzione dell'impianto di trattamento termico dei rifiuti residuali alla raccolta differenziata in un periodo successivo all'anno giubilare, si segnala che la maggior produzione di rifiuti derivante dall'afflusso dei visitatori nel periodo del giubileo sarà gestita, come da atto pianificatorio approvato, attraverso la definizione di accordi specifici per il trasferimento dei rifiuti in Italia ed all'estero. Pertanto, la realizzazione e la messa in esercizio del termovalorizzatore consentiranno dal 2027, come da pianificazione, di traguardare la piena autonomia per la gestione dei rifiuti urbani non differenziati e per la frazione di rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti urbani destinati a smaltimento in coerenza con gli indirizzi riportati al capitolo 10 del piano nazionale di gestione dei rifiuti”*.

I cittadini, anche organizzati in associazioni di categoria, hanno manifestato il sospetto che la pluridecennale durata di funzionamento dell'impianto, a cui obbligatoriamente andranno conferite 600.000 tonnellate di rifiuti all'anno, tenderà a scoraggiare la crescita della raccolta differenziata. Con il rischio che, per garantire il funzionamento a pieno regime dell'impianto, si brucino i rifiuti provenienti da altre parti del centro Italia. Ove tale evenienza venisse in concreto realizzata, la località di Santa Palomba verrebbe trasformata in polo di incenerimento dei rifiuti non solo di Roma, ma di tutto il territorio del Lazio. La risposta ai timori di cui sopra è tuttavia rinvenibile nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 9 febbraio 2024, n. 1349, che affronta il dato per la parte di interesse, con esplicito riferimento alla normativa nazionale ed europea. In particolare, si valorizza il disposto di cui all'art. 179 del D. Lgs. 152 del 2006 il quale detta, al primo comma, che la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: *“a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e)*

smaltimento”. Il secondo comma dispone che, nel rispetto della gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono *“il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”*.

Parallelamente, la Direttiva europea n. 98 del 2008 contempla espressamente, nell’ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica.

Rilevante ai fini delle valutazioni in disamina, anche le argomentazioni della politica capitolina, che si riportano testualmente. *“La scelta di questa Giunta di realizzare nei prossimi anni un impianto per la valorizzazione energetica della quota di rifiuto indifferenziato prodotta a Roma serve a garantire la chiusura del ciclo secondo i principi dell’autosufficienza e della prossimità, fermo restando l’impegno dell’Amministrazione per aumentare gradualmente la quota di raccolta differenziata. L’analisi dei flussi che descrive l’andamento della produzione dei rifiuti nei prossimi anni, che sta alla base del piano presentato oggi in aula Giulio Cesare, prevede una graduale riduzione della quantità di rifiuti prodotti pari a circa 130 mila tonnellate entro il 2030. Per la stessa data è previsto l’incremento della percentuale di raccolta differenziata dall’attuale 47% al 65%, obiettivo ambizioso ma certamente realizzabile ridisegnando il sistema della raccolta e investendo risorse su iniziative per la riduzione dei rifiuti e la promozione del riciclo e del riutilizzo dei materiali. La capacità di trattamento del nuovo impianto, fissata in 600 mila tonnellate anno, tiene conto del trend di crescita costante della raccolta differenziata ed è inferiore a quella teorica che servirebbe a coprire interamente la quota di rifiuti da inviare a recupero energetico, a garanzia dell’intenzione di questa Amministrazione di proseguire nel percorso per rendere Roma una città più moderna, sostenibile e allineata alle altre grandi capitali europee”*. Conclude in tal modo l’Assessora all’Agricoltura, Ambiente e Ciclo dei Rifiuti di Roma, Sabrina Alfonsi.

L’esigenza di realizzazione del termovalorizzatore, e pertanto la necessità del conferimento al Sindaco di Roma poteri derogatori, è stata dichiarata funzionale alla gestione dei rifiuti dell’anno Giubilare 2025. In realtà non può non sottolinearsi che la messa in opera dell’impianto avverrà presumibilmente solo nell’anno 2027, ossia almeno un biennio dopo l’attribuzione dei poteri straordinari, sia di disciplina che di spesa, in capo al commissario Unico di Roma Capitale.

Infine, una ulteriore preoccupazione del mondo ambientalista è ancora legata al raggiungimento dell’obiettivo di riduzione della CO₂.

Al riguardo, il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell’UE ETS – *UE Emission Trading System*, è da intendersi quale principale strumento dell’Unione Europea per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Il meccanismo è di tipo *cap&trade*, ovvero fissa un tetto massimo complessivo alle emissioni consentite sul territorio europeo nei settori interessati (*cap*) cui corrisponde un equivalente numero “quote” (1 tonnellata di CO_{2eq}=1 quota) che possono essere acquistate/vendute su un apposito mercato (*trade*). Il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori (*cap*) diminuisce nel tempo, imponendo di fatto una riduzione delle emissioni di gas serra nei settori ETS: in particolare, al 2030, il meccanismo garantirà un calo del 43% rispetto ai livelli del 2005.

Taluni elementi critici riguardanti la questione della legittimità del termovalorizzatore afferiscono anche al cambio repentino della destinazione d’uso del terreno di ubicazione dell’impianto e alle trattative precedenti all’acquisto, anche con gruppi importanti, interrotte per motivi ignoti. La

Commissione ha ritenuto necessaria un'istruttoria al fine di compiere accertamenti in merito al solo dato del costo dei terreni del sito di realizzazione dell'impianto, ciò al fine di comprendere come fosse mutato il valore di acquisto di tali beni immobili nel tempo e fino alla compravendita in favore del Comune di Roma Capitale. Pertanto, veniva delegato l'Ufficiale di collegamento con la Guardia di Finanza in servizio presso la Commissione ad effettuare tali accertamenti contabili e documentali, avvalendosi delle informazioni derivate dalla consultazione delle banche dati in uso al Corpo. Tali risultanze venivano depositate ed acquisite dall'archivio della Commissione in data 7 ottobre 2024, ritenute sottoposte a regime di segretezza.

Al termine di tale approfondimento, e segnatamente a far data dalla pronuncia della sentenza Consiglio di Stato Sez. IV n. 1349 del 9 febbraio 2024 sulla *querelle* termovalorizzatore, è stata posta una rilevante affermazione di legittimità amministrativa, che partendo dalla formale posizione della limitazione dello smaltimento dei rifiuti in discarica, giunge all'assecondamento, in concreto, del principio comunitario dell'autosufficienza e della prossimità territoriale nello smaltimento dei rifiuti.

In merito alla questione dei terreni, si rappresenta che, in data 23 novembre 2024, viene pubblicata l'Ordinanza n. 40 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della chiesa Cattolica 2025 – la quale, in merito alla realizzazione del Polo impiantistico di Roma Capitale deroga all'art. 15, comma 1, della legge Regione Lazio n. 15 dell'11 agosto 2008 e ss.mm.ii. e all'art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001 e ss.mm.ii., che si riportano di seguito:

Legge Regione Lazio n. 15 dell'11 agosto 2008 Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

Art. 15 (Interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali).

1. Ferma restando la sospensione dei lavori prevista dall'articolo 14 per le opere non ultimate, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l'esistenza di interventi di nuova costruzione in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività nei casi previsti dall'articolo 22, comma 3, lettere b) e c), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche o in totale difformità dagli stessi, ovvero con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'articolo 17, ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al proprietario, ove non coincidente con il primo, la demolizione dell'opera ed il ripristino dello stato dei luoghi in un congruo termine, comunque non superiore a novanta giorni, indicando nel provvedimento l'opera e l'area che vengono acquisite di diritto nel caso previsto dal comma 2. Ai fini della presente legge, si considerano interventi eseguiti in totale difformità dai citati titoli abilitativi gli interventi che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto dei titoli stessi, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi, oltre i limiti indicati nel progetto, e tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001

Art. 31 Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine

La Commissione d'inchiesta ha effettuato altresì un ulteriore approfondimento in ordine alla questione dei così detti benefit ambientali; anche ai fini della corretta redistribuzione delle risorse destinate alla materia ambientale, approfondendo in particolare il legittimo utilizzo ed assegnazione delle somme corrispondenti al *benefit* ambientale, presumibilmente dovute ai Municipi sedi di impianti e discarica e non versato dall'amministrazione di Roma Capitale.

Si specifica, inoltre, che il tema del "*benefit ambientale*" è ancora in fase di consolidamento giurisprudenziale, in quanto sono ancora pendenti numerosi procedimenti presso le competenti sedi giudiziarie. Tra le varie motivazioni di contenzioso vi è quella secondo cui la norma regionale si appaleserebbe incostituzionale in quanto di natura tributaria, quindi sottratta alla stretta competenza ripartita delle Regioni e rimessa a quella statale.

La normativa riconosce al Comune sede dell'impianto la titolarità del benefit ambientale.

In una nota acquisita dalla Commissione d'inchiesta in data 30 ottobre 2024 e trasmessa da Roma Capitale, si evince che l'amministrazione capitolina non abbia mai versato tali somme ai singoli Municipi ove hanno sede gli impianti.

Testualmente: "*Pur non essendoci, alcun automatismo nella localizzazione della spesa per gli interventi del cosiddetto benefit ambientale, l'amministrazione capitolina ha speso nel territorio del solo Municipio VI più risorse di quelle incassate dalla società Porcarelli Gino & Co. per provvedimenti finalizzati alla rimozione di rifiuti delle cd. discariche abusive*".

Si specifica che le risorse provenienti dal "benefit ambientale" sono state utilizzate dal Dipartimento del Ciclo dei rifiuti quale integrazione dei fondi propri di Roma Capitale per le attività di rimozione rifiuti in regime di extra TaRi.

Con l'ultima variazione di bilancio, il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti di Roma Capitale ha proceduto a riquantificare, dall'avanzo sull'anno in corso, le somme versate negli anni 2021, 2022 e 2023, fondi che erano rimasti inutilizzati, per un importo pari a € 759.104,95 nonché ulteriori € 184.879,89 incassati nell'anno 2024.

Tali somme, si rappresenta nei documenti acquisiti, saranno destinate ad interventi di rimozione rifiuti in regime extra TaRi, con l'avvalimento del personale di AMA S.p.A., operando sul territorio di Roma Capitale.

La Commissione d'inchiesta ha affrontato inoltre il tema delle future prospettive di evoluzione del ciclo dei rifiuti di Roma. Partendo dalle criticità dell'esistente, ha dunque indirizzato lo sguardo verso le doverose sfide che attendono Roma nel 2025 e che si rifletteranno conseguentemente sul nostro Paese. Ciò si afferma poiché le tematiche della corretta gestione dei rifiuti, del decoro urbano ed ambientale sono macrotemi di reputabilità istituzionale e nazionale, oltre che obiettivi di chiara valenza e ricaduta sui beni primari costituzionalmente rilevanti (salute e ambiente).

Dunque, in tale ambito, i flussi di rifiuti nella Regione Lazio sono attenzionati con specifico riferimento alla città Roma capitale per il biennio 2024-2025 e i dati del passato analizzati in una prospettiva diacronica, anche considerando il positivo effetto dell'entrata in funzione del termovalorizzatore di Santa Palomba, nonché l'avvio degli impianti di digestione anaerobica dei

rifiuti organici, destinati a trattare i rifiuti, e a produrre energia da fonti rinnovabili, in forma di biometano.

È stata quindi effettuata una simulazione di flusso per l'anno 2026, ipotizzando gli effetti dell'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di S. Palomba. I dati di partenza si avviano considerando che il termovalorizzatore romano tratterebbe 600.000 tonnellate, di cui 173.800 tonnellate di scarti derivanti dagli impianti di selezione e recupero della raccolta differenziata di Roma Capitale e 426.200 tonnellate di rifiuti urbani indifferenziati residui, sempre di Roma Capitale.

Dalla simulazione emerge con evidente chiarezza il dimezzamento del fabbisogno di discarica, che passerebbe da 301.080 t del previsionale PRGR Lazio (2025) a 147.415 tonnellate, con l'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di Santa Palomba.

Per Roma Capitale, la necessità ed utilità di realizzare un sistema impiantistico che preveda, tra l'altro, 2 impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche provenienti da raccolta differenziata, con una capacità di 100.000 tonnellate/anno ciascuno, è determinata, nel PGR-RC, secondo le stesse modalità illustrate al punto precedente per la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Santa Palomba.

Nello stesso Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA 2021 è stato evidenziato altresì che l'impiantistica regionale in esercizio nel 2020 (509.325 tonnellate/anno) sarebbe stata in grado di trattare tutta la frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata, di cui rappresenta il 34%, che per il 2020 è stata pari a 502.341 tonnellate. Ciononostante, circa la metà è stata conferita a recupero in impianti fuori Regione. Le ragioni di tale distonica conclusione devono rinvenirsi in logiche di mercato estranee alla potestà regolatoria dell'amministrazione regionale, che possono comunque favorire il conferimento dei rifiuti in impianti terzi extraregionali, trattandosi di operazioni di recupero soggette a libero mercato.

Le prospettive future della società capitolina, ovvero la necessità di favorire una maggiore integrazione tra le varie fasi del processo industriale di raccolta, trattamento e recupero dei rifiuti gestiti, sono valutate da AMA nei suoi atti di pianificazione quali un naturale completamento ed elemento di crescita economica per la società.

Tale analisi di settore, rintracciabile nella documentazione prodottaci da AMA, conferma il dato per cui la società partecipata non può che puntare per il futuro all'autonomia impiantistica, nonché all'efficientamento dei servizi erogati alla clientela, con la contestuale riduzione dei costi.

Per il raggiungimento del suesposto scopo, AMA S.p.A. ha proceduto alla presentazione delle relative specifiche istanze per l'approvazione/autorizzazione degli impianti. Il Commissario Straordinario, ai sensi dell'art. 13 del Decreto-Legge 50/2022, ha approvato i progetti e adottato i P.A.U.R. (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) rispettivamente per: l'impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano di Casal Selce - Ordinanza n. 18/2023; l'impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Rocca Cencia - Ordinanza n.19/2023; l'impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Ponte Malnome - Ordinanza n.20/2023; l'impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano di Cesano – Ordinanza n. 31/2023.

In merito alle prospettive future dell'impiantistica della capitale, in particolare alla realizzazione, presso il sito AMA di Ponte Malnome, di un impianto integrato per la selezione delle frazioni secche da raccolta differenziata (carta e plastica) e nell'ottica degli importanti e recenti fenomeni alluvionali frutto del dissesto idrogeologico, la Commissione ritiene rilevante evidenziare che tale impianto sorgerà nella zona dove è ubicato il termovalorizzatore per rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome, impianto non più in funzione dall'alluvione dell'anno 2014.

Tra le problematiche in corso di verifica procedimentale non può non essere ricordato che nell'ambito del procedimento penale recante N. 18632/2020 R.G.N.R., 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 codice civile, ascritto ad alcuni vertici della società AMA. In particolare, si contestava una totale confusione fra il suo patrimonio esclusivo ed il patrimonio di pertinenza di Roma Capitale, pur gestito da AMA S.p.A. ai fini del servizio di accertamento e riscossione della tariffa rifiuti. Analogamente, veniva contestato alla capitalizzata romana 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.

Gli enti preposti alla programmazione delle infrastrutture a servizio della gestione dei rifiuti della capitale dovranno tener conto delle note criticità della zona Ponte Galeria, in merito all'elevato rischio idrogeologico. Ciò, sia ai fini dell'importante ed onerosa pianificazione, sopra esposta, sia alla luce della prevenzione di rischi dei fenomeni alluvionali.

Nell'ambito degli interventi oggetto di finanziamento per il Giubileo 2025, AMA ha presentato, presso l'Autorità competente, un'istanza di autorizzazione per un impianto di trattamento per la selezione e il recupero di rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, con soggetto proponente Roma Capitale e con soggetto attuatore la Società Giubileo 2025 S.p.A.

In tale contesto va inoltre richiamato il fatto che l'Amministrazione di Roma Capitale, su indirizzo del Commissario Straordinario e in attuazione del PGRRC, ha avviato le note procedure selettive per la realizzazione di un Impianto di Termovalorizzazione con operazione R1 e capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di Rifiuti Urbano Residuo (RUR), tramite lo strumento di *project financing*, da realizzarsi in località S. Palomba, nel territorio di Roma Capitale. A seguito dell'entrata in regime del TMV (prevista nel 2027), si procederà alla rivalutazione dell'impiantistica aziendale per il trattamento del RUR.

In data 16 gennaio 2023, con deliberazione n. 1, il Consiglio di Amministrazione ha approvato il Piano Industriale AMA 2023-2028, che recepisce gli obiettivi contenuti nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, approvato con ordinanza n.7 del Commissario straordinario di Governo Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in data 1° dicembre 2022.

Tra gli obiettivi del suddetto Piano figurano: la riduzione della produzione rifiuti di circa l'8% al 2030 (tonnellate 1.550.000), il raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata pari al 65% nel 2030 e il miglioramento del recupero della materia prima seconda, il raggiungimento dell'autonomia impiantistica e la drastica riduzione del ricorso allo smaltimento in discarica.

Una visione complessiva dei fenomeni richiede poi di considerare come la distorsione del ciclo dei rifiuti, che produce le precondizioni per i fenomeni incendiari, sia correlata anche all'insufficienza di filiere economicamente virtuose per la valorizzazione della materia.

È stato analizzato l'evento incendiario di Mezzocammino, quale esempio disfunzionale di illecita gestione dei rifiuti abbandonati e quindi abbancati nelle aree immediatamente adiacenti alla cinta urbana di Roma.

Infatti, a fronte della incapacità di attuare spontanee misure di ripristino ad opera del proprietario dell'area o dell'autore dei fatti di cui sopra, il Comune di Roma, con Determinazione Dirigenziale del Direttore del Dipartimento Rifiuti e Risanamenti n.37 del 24 gennaio 2024, ha attivato la procedura di esecuzione d'ufficio in danno per la rimozione dei materiali e dei rifiuti presenti all'esterno dei locali seminterrati e in particolare sulle rampe di accesso al garage in via Jacovitti, località Mezzocammino. I lavori di rimozione da parte di AMA S.p.A. in modalità extra TARI, sono iniziati il giorno 26 gennaio e conclusi il giorno 1° febbraio 2024.

L'intervento eseguito ha rimosso complessivi 200 metri cubi di rifiuti equivalenti a circa 36 tonnellate di rifiuti, di cui 34 tonnellate di rifiuti indifferenziati e 2 tonnellate di rifiuti ingombranti, con una spesa complessiva a consuntivo di €30.207.

Una stima di prima approssimazione, realizzata dall'Unità Tecnica del Municipio IX, ha valutato in circa 2,5 milioni di euro la spesa complessiva necessaria per la messa in sicurezza, la rimozione dei materiali e la ricostruzione. Fondi che dovranno essere reperiti con urgenza in previsione della necessità di intervenire in sostituzione del privato responsabile.

In tale contesto, è stata emanata una ordinanza, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D. Lgs. 152/2006, volta a disporre un intervento di ripristino ambientale in Largo Benito Jacovitti n. 22, trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della transizione ecologica - Ufficio di Gabinetto - Nucleo di valutazione degli atti dell'Unione europea, Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DITEI), Direzione generale per l'economia circolare, e per conoscenza al Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale.

In un carteggio preliminare intercorso tra Regione, Mase ed enti territoriali, acquisito alla documentazione pubblicabile della Commissione d'inchiesta, si è dato conto dell'avvio di una procedura mirata a far fronte alla grave problematica in disamina. Da essa si apprendeva che, da colloqui informali con il Gen. B. CC Giuseppe Vadalà, resosi disponibile, l'intervento di ripristino potesse rientrare nelle competenze dell'Ufficio commissariale di quest'ultimo, come previste dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233. Testualmente si rinvia quindi a detta documentazione. Tuttavia, al riguardo il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) esprimeva parere non favorevole (cfr. Cap. 14). In attesa di conoscere le evoluzioni concrete dell'attuazione del provvedimento contingibile ed urgente sopra richiamato, si dà atto della fattiva sinergia istituzionale dei diversi interlocutori politico-amministrativi, che in tempi congrui hanno avviato anche le doverose condivisioni con il Sig. Prefetto di Roma per la tutela dell'ordine della sicurezza pubblica ed il contenimento del grave rischio ambientale e sanitario che è imminente nel territorio da tempo.

La Commissione d'inchiesta ha quindi ritenuto opportuno svolgere un approfondimento su tale specifico aspetto, posto che le tematiche e le procedure amministrative della medesima tipologia ovvero assimilabili a quelle di località Mezzocammino, evidenziano, in modo plastico, l'approccio concreto con le quali le Istituzioni sono chiamate a gestire i temi ambientali. Le differenti posizioni dei diversi attori pubblico/privati o enti collettivi vanno composti secondo *itinerari* normativamente trasparenti e giustificabili, le dinamiche amministrative sono complesse e tuttavia perseguibili

secondo criteri di ragionevolezza e congruità temporale, e non da ultimo, soccorrono all'analisi i limiti derivanti dalle doverose coperture di spesa pubblica.

Tanto affinché si addivenga al superamento di prospettive, talvolta invocate dal basso o da ambiti non specializzati, che non tengano in conto la complessità degli interventi, e anche al fine di una doverosa sollecitazione del Legislatore perché, nella previsione di un rinnovato ambito di disciplina di settore, per fattispecie simili a quella in commento, possa approntare misure congrue, sia quanto ai tempi dell'azione amministrativa che alle sottostanti previsioni economiche di copertura. In tal modo le ferite inferte al territorio ed alle collettività che ivi sono insediate non resteranno affidate solo alla lodevole iniziativa di esponenti istituzionali versati alla soluzione di tematiche singole, ma diverranno un dovere diffuso per le Istituzioni preposte al controllo ed alla vigilanza del Paese. Per offrire alle collettività il doveroso supporto realistico, e non soltanto affermato nei più alti ambiti dottrinali o politici, per l'attuazione sostanziale dei diritti costituzionalmente normati all'interno della Carta fondamentale (artt. 3 e 9 Cost.).

All'esito delle specifiche trattazioni di quanto esposto sopra, va sintetizzato che nei decenni passati si è assistito ad un graduale rafforzamento del monopolio delle discariche e dell'impiantistica privata, concentrata come si è visto nelle mani di un esclusivo imprenditore del settore; talché proprio il trend di accrescimento costante del controllo dell'unico attore del sistema rifiuti di Roma ha in concreto impedito ai governi territoriali, via via alternatisi nel tempo, di attuare una pianificazione responsabile, libera e soprattutto indirizzata all'esclusivo bene comune dei cittadini. Scardinare questo radicato fenomeno, fondato sull'aggregazione monopolistica, anche in seguito alle accennate iniziative giudiziarie, alcune delle quali ancora in itinere, è stato il primo passo per addivenire alla rielaborazione del sistema rifiuti di Roma Capitale, nell'ottica virtuosa elaborata dall'Europa.

Per questa ragione, è *in itinere*, ad opera delle istituzioni governative e degli organismi da essa delegate, la necessaria riscrittura dei processi normativi ambientali, che dovranno supportare gli strumenti di pianificazione pubblici e privati, tenendo conto la necessità di adottare modelli industriali adeguati, dotati di coperture finanziarie e proporzionate alle tempistiche previste dai fondi previsionali della spesa, anche di valenza extranazionale (PNNR).

Sebbene appaia apprezzabile la volontà espressa dagli amministratori locali di Roma Capitale e dai rappresentanti delle Istituzioni auditi, nonché dai Commissari preposti a gestire l'emergenza derivante da criticità enormi, *in primis* quelle emerse dagli interventi del Ministero dell'ambiente su discarica Malagrotta ed impianti inoperanti, pur tuttavia ad oggi, l'avvio dell'iter innovativo appare ancora molto lontano dagli obiettivi programmati e soprattutto da quelli imposti dalla Commissione europea.

Quest'ultima, come noto, ha indirizzato all'Italia le sue stringenti prescrizioni di contenimento del grave fenomeno di gestione disfunzionale dei rifiuti, descritto nei capitoli precedenti, pena la comminatoria di sanzioni patrimoniali ingentissime, che il nostro Paese non è in grado di tollerare in un momento peraltro di crisi mondiale e di fragilissimi equilibri internazionali.

La regolazione normativa del settore, affinché possa dirsi soddisfacente, rispettosa dei vincoli e delle direttive derivanti dalle sovraordinate fonti europee ed internazionali, va necessariamente implementata e sottratta alle mere logiche emergenziali. Solo infatti attraverso una disciplina sistematica e coerente in tutte le sue parti, capace di intervenire in modo ordinario su problemi diffusi e non più imprevisi, si offrirà lo strumento necessario per imporre una forte e doverosa

correlazione tra tariffa e qualità del servizio. Magari premiando proprio gli operatori, pubblici o privati, maggiormente virtuosi in materia ambientale, in luogo di quelli neghittosi e inottemperanti alle norme.

L'ipotesi è quella di un modello strategico pensato sulla base di indirizzi dell'ente che effettua la pianificazione razionale, poi monitorata, controllata in tutte le diverse fasi del ciclo, concentrandosi sulle attività prioritarie e di maggiore ricaduta sulla prevenzione dei rischi ambientali e sanitari. Solo in tale ottica, attuando effettivamente i criteri di gerarchia ambientale, potrà dunque essere legittimato l'ultimo segmento di chiusura del ciclo dei rifiuti di cui si è detto.

All'evidenza, ove ricorrano gli indici virtuosi imposti dalla sovraordinata disciplina europea, anche i destinatari finali del servizio, quindi i cittadini, potranno più facilmente *partecipare* all'attuazione delle scelte pubbliche, poiché percepiranno direttamente gli obiettivi e gli effetti dell'azione politico-amministrativa, che potranno valutare come razionale, necessitata, e quindi proporzionale.

Appendice

Allegato 1: Attività conoscitive della Commissione sopralluoghi e audizioni

Audizioni

Nel dicembre 2023 si procedeva all'acquisizione di informazioni a seguito dell' audizione di Stefano Laporta, presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di Andrea Lanz, responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare dell'Istituto, e di Fabio Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie, delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive dell'ISPRA. Egli esponeva diffusamente sulle finalità dell'Ente di ricerca rappresentato ed in dettaglio sottolineava il fatto che *l'azione ispettiva e di controllo del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente è stata finalizzata ad accompagnare cittadini imprese nel percorso verso lo sviluppo sostenibile. L'azione di controllo in chiave repressiva – che è doverosa laddove sussista poi o si verifichi la presenza di ipotesi di reato – è stata considerata in qualche modo residuale rispetto a un compito più generale che, vista la situazione, abbiamo ritenuto di interpretare in un senso di accompagnamento verso tutte quelle imprese che si sono già mosse sul percorso della sostenibilità e, allo stesso tempo, tenendo formati e informati le cittadine e i cittadini italiani rispetto alle attività di ISPRA e dell'SNPA (cfr. testo dell'audizione del 12 dicembre 2023).* Il dott. Lanz Lanz, Responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare completava l'audizione riferendo nello specifico in ordine all'attività di monitoraggio e di rendicontazione degli obiettivi che l'Unione Europea ha introdotto in riferimento all'applicazione delle normative tematiche, in particolare sul riciclaggio e sul recupero dei rifiuti, e questa attività di rendicontazione è un compito che spetta a ISPRA. Annualmente venivano esibite tutte le informazioni relative alla rendicontazione di questi obiettivi che riguardano sia rifiuti urbani sia rifiuti di imballaggio sia specifiche filiere quali i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Ulteriore azione di supporto a quella del MASE è quella relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto, quindi alla decretazione *end of waste* e su tale aspetto attraverso interventi di tipo tecnico, sulla decretazione e quindi sull'introduzione di nuovi decreti la struttura dallo stesso rappresentata svolge un ruolo significativo in ausilio alla parte di disciplina. In particolar modo negli ultimi due anni si è implementato lo studio sulla decretazione relativa alla *end of waste* degli inerti, dei rifiuti tessili, del gesso e delle plastiche miste. Questo per quanto riguarda i decreti nazionali. Poi la normativa *end of waste* prevede anche la possibilità di attuare la cosiddetta autorizzazione caso per caso. Su questo la competenza ricade sulle amministrazioni locali, quindi sulle regioni o le province.

A gennaio 2024 si svolgeva l'audizione dell'Assessore alla mobilità, ai trasporti, alla tutela del territorio, al ciclo dei rifiuti, al demanio e al patrimonio della Regione Lazio, Fabrizio Ghera, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta; Audizione dell'Assessore alla mobilità, ai trasporti, alla tutela del territorio, al ciclo dei rifiuti, al demanio e al patrimonio della Regione Lazio, Fabrizio Ghera, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;

L'assessore alla mobilità, ai trasporti, alla tutela del territorio, al ciclo dei rifiuti, al demanio e al patrimonio della Regione Lazio, Fabrizio Ghera in apertura chiariva che Roma Capitale è commissariata per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti, fino a tutto il Giubileo. Il sindaco Gualtieri ha potestà per quanto riguarda la tematica autorizzativa e per quanto riguarda un suo ciclo dei rifiuti autonomo. Ciò, riferiva, l'audit sul punto *ha prodotto, per quanto ci riguarda, una novità importante per cui Roma Capitale non è più all'interno del controllo, per quanto riguarda il piano rifiuti a livello regionale, che è una cosa che va spiegata bene e precisata in ogni occasione. In questo momento il Comune autorizza autonomamente le nuove attività nel ciclo dei rifiuti, le nuove autorizzazioni di impianti che eventualmente devono aprire. C'è*

una lunga questione che si sta portando avanti sugli impianti da realizzare a Roma. Speriamo ci sia la possibilità di realizzare impianti, però Roma in questo momento è autonoma e, per quanto riguarda la Regione, c'è solamente un visto, che di fatto rientra in un tema di informativa, giustamente, perché poi c'è la gestione degli impianti del resto della Regione. È proprio di questi giorni il rinnovo dell'accordo, ad esempio, con la Regione Abruzzo per la possibilità di utilizzare gli impianti dell'Abruzzo per circa 80 mila tonnellate. È già da alcuni anni che c'è questa possibilità.

Elenco delle audizioni svolte sull'inchiesta in oggetto:

- 25 settembre 2024 Audizione di Adriano De Acutis, Comandante dei Vigili del fuoco di Roma, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo al sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale;
- 15 maggio 2024 Audizione del presidente di Assoambiente, Chicco Testa, nell'ambito del filone d'inchiesta riguardante il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale;
- 14 marzo 2024 Audizione di Francesca Milito, Direttore generale dell'Azienda ASL Roma 3; Aldo Benivelli, direttore del dipartimento di prevenzione dell'Azienda ASL Roma 3; Saul Torchia, direttore del servizio igiene e sanità pubblica dell'Azienda ASL Roma 3;
- 12 marzo 2024 Audizione di Daniele Pace, Presidente del consiglio di amministrazione di «AMA S.p.A.», e di Alessandro Filippi, direttore generale di «AMA S.p.A.»;
- 7 marzo 2024 Audizione di Graziella Brancaccio, rappresentante del Comitato «Casal Selce Libera»;
- 15 febbraio 2024 Audizione di Sabrina Alfonsi, Assessore all'Agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di Roma Capitale;
- 14 febbraio 2024 Audizione di Sandro Puleio, funzionario della polizia locale di Roma Capitale, reparto operativo esterno di edilizia urbanistica e tutela ambiente; Seduta secretata. La relazione depositata dall'auditore è disponibile in archivio con regime di segretezza;
- 31 gennaio 2024 Audizione della Presidente del IX Municipio di Roma Capitale, Teresa Maria Di Salvo;
- 19 gennaio 2024 Audizione di Luigi Palumbo, amministratore giudiziario della E. Giovi S.r.l., di Pasquale Iovino, consulente dell'amministratore giudiziario, di Alberto Ansiati, consulente dell'amministratore giudiziario, di Massimo Corradetti, direttore tecnico degli impianti, e di Massimo Iannuzzi, consulente dell'amministratore giudiziario, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
- 19 gennaio 2024 Audizione di Roberto Gualtieri, sindaco di Roma Capitale, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
- 18 gennaio 2024 Audizione di Lamberto Giannini, prefetto di Roma, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
- 8 gennaio 2024 Audizione dell'assessore alla mobilità, ai trasporti, alla tutela del territorio, al ciclo dei rifiuti, al demanio e al patrimonio della Regione Lazio, Fabrizio Ghera, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
- 8 gennaio 2024 Audizione del direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della Regione Lazio, Tommaso Aureli, del direttore del servizio sezione provinciale di Roma di ARPA Lazio, Maila Strappini, e del dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori

- di ARPA Lazio, Marco Rizzuto, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
- 8 gennaio 2024 Audizione di Emanuela D'Antoni, Monica Polidori e Claudio Fetoni, rappresentanti del Comitato «Valle Galeria Libera», nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
 - 8 gennaio 2024 Audizione di Romano Vaccarella e Alessandro Diddi, legali rappresentanti di Manlio Cerroni, ex presidente del consorzio Colari, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta;
 - 12 dicembre 2023 Audizione di Stefano Laporta, presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di Andrea Lanz, responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare dell'Istituto, e di Fabio Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie, delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive dell'ISPRA.

Seguivano inoltre le seguenti audizioni:

- 14 maggio 2024 Audizione di Carlo Nordio, Ministro della Giustizia;
- 10 aprile 2024 Audizione del Comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica, Gen. D. Fernando Nazzaro;
- 9 aprile 2024 Audizione del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Nicola Carlone;
- 26 marzo 2024 Audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi;
- 13 marzo 2024 Audizione di Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza;
- 6 marzo 2024 Audizione del Generale di Brigata Luigi Vinciguerra, capo del III reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza;
- 13 febbraio 2024 Audizione del Ministro della salute, Orazio Schillaci;
- 25 gennaio 2024 Audizione del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Francesco Lollobrigida; Sull'ordine dei lavori, nell'ambito dell'audizione del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;
- 23 gennaio 2024 Audizione del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, Nello Musumeci;
- 9 gennaio 2024 Audizione di Marina Calderone, Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- 14 novembre 2023 Audizione di Gilberto Pichetto Fratin, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Missioni

La Commissione d'inchiesta ha espletato i seguenti sopralluoghi:

- In data 28 dicembre 2023 ed in data 9 gennaio 2024 presso la ex discarica di Malagrotta e all'impianto TMB1 interessato dall'incendio.
- Il 25 gennaio 2024 in località Mezzocammino via Jacovitti 22.
- In data 13 marzo 2024 presso il centro di trasferimento di Ponte Malnome.
- Nel mese di marzo è stato altresì effettuato un sorvolo sul territorio della provincia di Roma interessato dalle discariche.

È stata effettuata una cospicua acquisizione documentale, (di cui l'ultima avvenuta in data 25 novembre 2024), per un totale di circa ottomila pagine.

Allegato 2: Relazione tecnico estimativa del compendio immobiliare sito in loc. Santa Palomba.

RELAZIONE TECNICO ESTIMATIVA

COMPENDIO IMMOBILIARE SITO IN ROMA, LOCALITÀ
SANTA PALOMBA VIA ARDEATINA KM 23+600



Studio Urbanistico e Urbanistico-Architettonico (SUA) [...omissis...]
Genova: Laura Vighetto [...omissis...]
Ing. Silvia Magagnoli [...omissis...]

1

Sommario

PREMESSA	3
CONTESTO UBICATIVO DELL'AREA OGGETTO DI STIMA	4
DESCRIZIONE e CONSISTENZA DELL'AREA	5
ANALISI STRUMENTI URBANISTICI	6
PIANO REGOLATORE GENERALE	6
PIANO TERRITORIALE PAESAGGISTICO REGIONALE	7
PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE GENERALE	9
INDAGINI DI MERCATO	10
CONCLUSIONI	14

Studio Urbanistico e Urbanistico-Architettonico (SUA) [...omissis...]
Genova: Laura Vighetto [...omissis...]
Ing. Silvia Magagnoli [...omissis...]

2

PREMESSA

Perizia di stima relativa al più probabile valore di mercato di un terreno in comune di Roma(RM)
Località Santa Palomba, Via Ardeatina km 23,600 distante in catasto al foglio 1186 particelle
560,561,673,818,819,820,821,822.

Il sottoscritto Geom. Linari Umberto, con studio in Lanuvio Via Antonio Gramsci 252d e iscritto al collegio dei Geometri di Roma al n° 8564, a seguito dell'incarico ricevuto dall'Azienda Municipale Ambiente SPA, per redigere la stima dei terreni siti in Comune di Roma, Località Santa Palomba, in Via Ardeatina km 23,600 dopo aver esaminato la documentazione in possesso della stessa, effettuati i sopralluoghi necessari per acquisire una approfondita conoscenza del bene oggetto di stima, acquisiti i dati relativi ai valori espressi dal mercato immobiliare locale, ha maturato il giudizio di stima che viene esposto ed argomentato nella presente relazione.

Si riportano di seguito le risultanze dell'accertamento diretto dello stato dei luoghi, ricostruito con rilievo fotografico e planimetrico e delle indagini conoscitive e informative esperite dalla documentazione Urbanistica del comune di Roma(RM) e presso l'agenzia del territorio.

In particolare si procede a riportare l'analisi urbanistica, cronistoria catastale, lo stato di consistenza del terreno con una descrizione dello stato di conservazione dello stesso, dei confini di proprietà, degli accessi ed ogni altro elemento ritenuto significativo per le operazioni di stima.



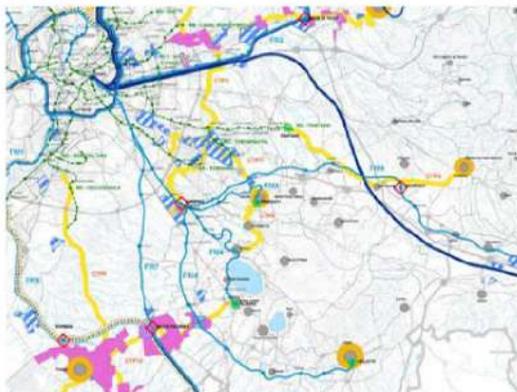
Studio M&M Linari Via A Gramsci 252d Lanuvio RM, [...omissis...]
Geom. Linari Umberto [...omissis...]
Ing. Silvio Maggi [...omissis...]

3

CONTESTO UBICATIVO DELL'AREA OGGETTO DI STIMA

Il terreno in oggetto, è ubicato al confine del comune di Roma in località Santa Palomba, in parte compreso all'interno del perimetro del consorzio per lo sviluppo industriale di Roma-Latina.

L'area dista circa 15km da Roma ed è facilmente raggiungibile dal grande raccordo anulare percorrendo via Appia Verso Sud fino a raggiungere la località di Santa Palomba, zona che secondo lo studio del Censis, rappresenta uno dei poli industriali più rilevanti del Lazio per la presenza di notevoli attività produttive ed industriali.



Tale area ha un'estensione territoriale di circa 483,00 ettari, di cui circa 318,00 ettari è destinata ad attività industriale, mentre la restante porzione è riservata a servizi ed urbanizzazioni primarie. L'area come evidenziato nella seguente ortofoto risulta totalmente industrializzata/urbanizzata, e caratterizzato dalla presenza di rilevanti aziende industriali e produttive, tra cui : Procter and Gamble, Johnson and Johnson, Laziole distribuzione, ABB SpA (Asea Brown Boveri), GLS, AMAZON.

Studio M&M Linari Via A Gramsci 252d Lanuvio RM, [...omissis...]
Geom. Linari Umberto [...omissis...]
Ing. Silvio Maggi [...omissis...]

4



DESCRIZIONE e CONSISTENZA DELL'AREA

Il lotto in oggetto ha un'estensione di circa 99.000 mq ed è caratterizzato da un unico ingresso carrabile da Via Ardestina, e risulta recintato, per quanto verificato durante i sopralluoghi, solo su via Ardestina e Via Cancelliera. Si precisa che non è stato possibile verificare se il posizionamento della stessa coincide con l'esatto perimetro catastale, a meno di una azione di riconfinamento.

Il lotto è composto dai seguenti terreni, distinti in catasto al foglio 1186:

Foglio	Particella	Classamento	Consistenza	Classe	Rendita
1186	560	Seminativo	15250,00	3	RD Euro 141,77 - RA Euro 59,07
1186	561	Seminativo	9000,00	3	RD Euro 83,67 - RA Euro 34,86
1186	673	Seminativo	15564,00	3	RD Euro 145,52 - RA Euro 60,63
1186	818	Seminativo	46128,00	3	RD Euro 425,24 - RA Euro 178,67
1186	819	Seminativo	5780,00	3	RD Euro 53,28 - RA Euro 22,39
1186	820	Seminativo	3020,00	3	RD Euro 27,84 - RA Euro 11,70
1186	821	Seminativo	4480,00	3	RD Euro 41,30 - RA Euro 17,35
1186	822	Seminativo	275,00	3	RD Euro 2,54 - RA Euro 1,07

5

[Indirizzo] [Via A. Gramsci] [2704] [Lombardi] [2704] [...] [omissioni...]
 [Via] [Lombardi] [Lombardi] [...] [omissioni...]
 [Via] [Lombardi] [Lombardi] [...] [omissioni...]

Di seguito si riporta il perimetro del lotto oggetto di stima:



ANALISI STRUMENTI URBANISTICI

In questo paragrafo verranno analizzati i seguenti strumenti urbanistici:

- Variante Generale al Piano Regolatore
- Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG)
- Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR)
- Concorso per lo sviluppo industriale di Roma-Latina

PIANO REGOLATORE GENERALE

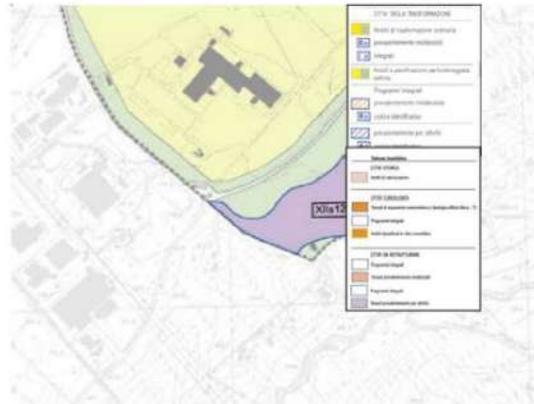
Secondo il piano regolatore generale vigente, approvato con deliberazione del consiglio comunale n.18 del 12/02/2008 e successiva deliberazione del commissario straordinario adottato con poteri dell'assemblea capitolina n.48 del 07/06/2016, l'area in oggetto è definita:

- Per una superficie pari a 59.683,00mq in "Città da ristrutturare", tessuti prevalentemente per attività all'interno del programma integrato n.12 di Santa Palomba (art. 51-52-53 delle NTA).

6

[Indirizzo] [Via A. Gramsci] [2704] [Lombardi] [2704] [...] [omissioni...]
 [Via] [Lombardi] [Lombardi] [...] [omissioni...]
 [Via] [Lombardi] [Lombardi] [...] [omissioni...]

- Per una superficie pari a 39.814,00 in Città della Trasformazione: Ambiti e pianificazione particolareggiata definita (art. 62 N.T.A.).



Servizio PRG del comune di Faenza

PIANO TERRITORIALE PAESAGGISTICO REGIONALE

Di seguito è stata effettuata un'analisi vincolistica dell'area oggetto di stima e la relativa individuazione all'interno del PTPR, approvato con deliberazione di consiglio regionale n.5 del 21 aprile 2021.

Studio Urban Layout Via A. Gramsci 1114 Lamezia (RM) [...omissis...]
 Geom. Laura Chiodini [...omissis...]
 Ing. Silvia Magagnoli [...omissis...]

Tavola A – Sistemi ed ambiti di paesaggio-del PTPR

Tavola A – Sistemi ed ambiti di paesaggio-del PTPR

L'area in oggetto, in riferimento alla tavola A- Sistemi ed ambiti di paesaggio" è definita come "Paesaggio insediamenti in Evoluzione".

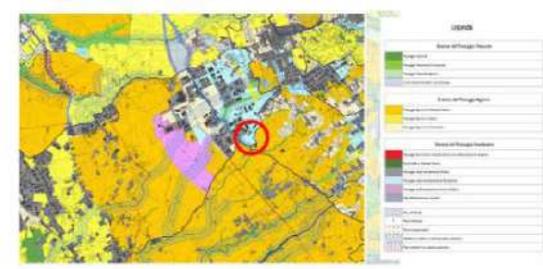


Figura : Stralcio P.T.P.R. Tavola A

Tavola B - Beni paesaggistici - del PTPR

Sull'area è presente il vincolo "Archeologico" previsto dalla tavola B - Beni paesaggistici - del PTPR.



Figura : Stralcio P.T.P.R. Tavola B

Studio Urban Layout Via A. Gramsci 1114 Lamezia (RM) [...omissis...]
 Geom. Laura Chiodini [...omissis...]
 Ing. Silvia Magagnoli [...omissis...]

Tavola C Beni del patrimonio naturale e Culturale

L'area in oggetto, in riferimento alla tavola c e definita come "Parchi archeologici e culturali, come si evince dallo stralcio del P.T.P.R. di seguito allegato.



Figura : Stralcio P.T.P.R. Tavola C

PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE GENERALE

L'area oggetto di stima in Località Santa Palomba, ricade all'interno dell'Unità Territoriale ambientale individuate dalla provincia, nello specifico all'interno dell'UTA n. 9 "Unità della Campagna Romana meridionale".

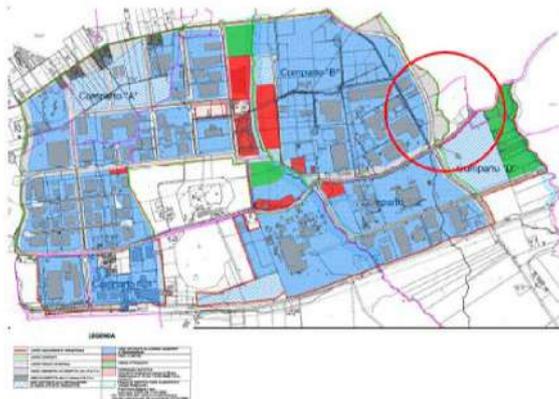


Figura : Stralcio P.T.P.G.

Studio Meroni Lisini Via A. Gramsci 11244 Lariano (RM) [...omissis...]
Giovanni Lauro Umberto [...omissis...]
Ing. Silvia Maggi

CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE ROMA-LATINA

L'area oggetto di stima risulta parzialmente compresa nel perimetro del consorzio per lo sviluppo industriale Roma-Latina, all'interno del quale sono comprese le particelle 560.561.673. Tale porzione di terreno è definita come "Fasce consortili di rispetto" e sono definite dall'art. 17 delle NTA.



INDAGINI DI MERCATO

Per individuare il più probabile valore di mercato le indagini si svolgono sulla base di due tipi di fonti. La prima cosiddetta fonte **diretta** che si basa su indagini condotte in ambito fiduciario, ovvero rilevazioni di specifici dati di vendita, offerte nonché stime deteminabili dall'attività degli operatori e agenzie immobiliari dislocate nel territorio del comune di Roma, in Località Santa Palomba, la seconda, **indiretta**, attraverso la quale è possibile ottenere indicazioni di carattere orientativo mediante l'utilizzo di informazioni e dati che emergono dall'osservazione del mercato immobiliare.

Studio Meroni Lisini Via A. Gramsci 11244 Lariano (RM) [...omissis...]
Giovanni Lauro Umberto [...omissis...]
Ing. Silvia Maggi

Per individuare il più probabile valore di mercato dell'area oggetto di stima nonostante l'area è caratterizzata da due diverse destinazioni urbanistiche definite P.R.G. come "Città da ristrutturare- Terreni prevalenti per attività" e "Città della trasformazione - anche a pianificazione particolareggiata", si è proceduto con una valutazione uniforme dell'intera area in quanto la stessa attraverso particolari e mirate procedure urbanistiche può essere totalmente trasformata ad una destinazione di tipo produttivo industriale, conforme all'area limitrofa. Dall'analisi dei dati urbanistici-edilizi si è rilevato che sul lotto in oggetto è stato rilasciato un parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, soprintendenza archeologica di Roma, per la realizzazione di un edificio industriale rilasciato in data 19/04/2002, non è stato possibile però verificare il progetto allegato a tale parere.

- Per quanto riguarda la metodologia **diretta**, attuata attraverso il procedimento comparativo diretto (monoparametrico, pluriparametrico, deterministico, probabilistico) si è proceduto ad analizzare i valori di vendita dei terreni, con destinazione urbanistica produttiva, ubicati nelle aree limitrofe a quello oggetto di stima.

Sono stati analizzati i valori dei terreni in vendita nell'area limitrofa (fonte www.immobiliare.it)

Valori di Vendita dei Terreni Località Santa Palomba			
	importo di vendita	mq	importo unitario euro al mq
Terreno 1	751.500,00 €	12351,0	60,86 €
Terreno 2	750.000,00 €	15215,0	49,29 €
Terreno 3	389.900,00 €	14000,0	26,42 €
valore medio di vendita			45,52 €

Da Tale analisi del mercato immobiliare si evince che il prezzo medio il valore di vendita unitario medio dei terreni similari a quello oggetto di stima, in località Santa Palomba, è pari a euro/mq 45,00.

- Per quanto riguarda la metodologia **indiretta**, attuata attraverso procedimenti analitici, in particolare attraverso l'applicazione dell'approccio reddituale finanziario e dell'approccio del costo (costo di riproduzione deprezzato o costo di produzione) o del procedimento a valore di trasformazione.

In tale metodologia sono analizzati i valori di mercato dell'osservatorio immobiliare relativi agli edifici con destinazione produttiva, relativi al secondo semestre 2021, in località Santa Palomba, al fine di determinare il valore dell'area asservita a tali costruzioni.

11

Indirizzo: Roma, Via A. Gramsci 2724, Località ROMA [...omitted...]
 Cognome: Luigi, Umberto [...omitted...]
 Sig. Silvia Magagnoli [...omitted...]

Provincia: ROMA
 Comune: ROMA
 Fascicolo Catastrale: 01/001/P001/001/001/001 DELLA STRADA DI BORGONOVA
 Codice Catastrale: 001
 Misure catastali: 314
 Tipologia: produttiva - industriali - altri
 Destinazione: produttiva

Indicatore	Valore nominale (€)	Metriche di mercato (€)		Metriche di mercato (€)		Superficie (mq)
		Min	Max	Min	Max	
Indicatore di mercato	1000000	100	100	0,1	0,2	1

Dai dati dell'osservatorio immobiliare si deduce che il valore medio di mercato degli immobili produttivi risulta pari a 625,00 euro/mq.

Avendo assunto il valore di mercato medio (Vm) degli immobili produttivi dall'osservatorio immobiliare, il relativo valore del terreno è stato determinato per complementarità con il valore del fabbricato stesso, facendo riferimento al seguente algoritmo che esprime il calcolo del costo di produzione:

$$Vm = CA + CC + OF + UP - \Delta$$

Ove i termini indicati assumono i seguenti significati:

- (CA) costo dell'area;
- (CC) costi di costruzione diretti e indiretti;
- (OF) oneri finanziari;
- (UP) utile del promotore;
- (Δ) deprezzamento ovvero la diminuzione di valore del capitale dovuta all'effetto della vendita.

Il costo dell'area (CA) è determinato dai costi dell'area diretti e indiretti, ovvero CAA, che rappresenta Costo di acquisto dell'area e OAA, che definisce gli oneri di acquisto area.

Nello specifico

- Il **costo diretto dell'area CAA** corrispondente al Valore dell'area ed è uno degli elementi critici di questo procedimento estimativo.

12

Indirizzo: Roma, Via A. Gramsci 2724, Località ROMA [...omitted...]
 Cognome: Luigi, Umberto [...omitted...]
 Sig. Silvia Magagnoli [...omitted...]

- Il costo indiretto dell'area OAA è rappresentato dagli oneri necessari al trasferimento dell'area, l'operazione di acquisto dell'area (OAA1) ed redazione piani urbanistici struttivi e relativi contributi straordinari necessari (OAA2).

➤ OAA1 assunto come 'aliquota %' forfettariamente intorno al 14% e definito da :

- Oneri fiscali;
- Oneri di mediazione;
- Oneri per consulenze urbanistiche, contrattuali, fiscali, legali e tecniche;
- Oneri notariali e/o di passaggio quote.
- Imposta di registro -Iva, oneri di mediazione, eventuali oneri per consulenze tecnico legali e oneri notariali.

➤ OAA2 assunto come 'aliquota %' forfettariamente intorno al 20% e definito da :

- Incidenza strumenti urbanistici struttivi
- Contributo straordinario

Considerando

- il valore di mercato medio al metro quadro di fabbricati produttivi è stimato pari a 625,00 €/mq
- la percentuale di incidenza dell'area all'interno del valore di mercato dei fabbricati produttivi è pari al 30%, valore desunto dalle analisi dell'agenzia dell'entrata
- la percentuale di incidenza degli oneri (OAA1) per il trasferimento dell'area, stimato pari al 14% la percentuale di incidenza degli strumenti urbanistici struttivi, previsti dal vigente PRG (art. 53 NTA) e relativi contributi straordinari (OAA2) al fine di ottenere l'edificazione diretta del lotto, pari al 20%.

si ottiene

$V_m = 625,00 \text{ euro/mq}$

$CCA = (V_m \cdot IT) = 625,00 \text{ euro/mq} \cdot 0,30 = 187,50 \text{ euro/mq}$

$OAA1 = 187,50 \text{ euro/mq} \cdot 14\% = 26,25 \text{ euro/mq}$

$OAA2 = 187,50 \text{ euro/mq} \cdot 20\% = 37,50 \text{ euro/mq}$

$(187,50 - 26,25 - 37,50) = 123,75 \text{ euro/mq}$

Considerato che l'Indice di edificabilità dell'area è pari a 0,60/mq si ottiene il seguente costo dell'area (CA):

13

Studio Marco Linari Via A Gramsci 2524 Lanuvio (RM) [...omissis...]
Geom. Umberto Linari [...omissis...]
Ing. Silvia Magni

CONCLUSIONI

In conclusione visto che alla base dell'analisi svolta nel metodo diretto si evidenzia la non uniformità delle rilevazioni di specifici dati di vendita-offerte, nonché stime desumibili dall'attività degli operatori e agenzie immobiliari dislocate al di fuori del comune di Roma, ovvero nei comuni confinanti di Ardea e Pomezia, in Località Santa Palomba, il sottoscritto, al fine di individuare il più probabile valore di mercato dell'area oggetto di stima, ritiene congruo far riferimento al metodo indiretto, in quanto l'analisi si basa su dati garantiti dall'analisi dell'osservatorio del mercato immobili (OMI).

Pertanto, tenuto conto degli elementi tecnici ed economici espressi in precedenza, considerate le caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei beni oggetto di stima, si ritiene che il più probabile valore di mercato è pari a : 75,00 euro/mq per l'intera area oggetto di stima.

Per un valore complessivo pari a :

Indicazione catastaria PRG	coefficiente metri	valore di mercato unitario	valore di mercato totale
Superficie totale del lotto oggetto di stima	99497/100	75,00 €	7.462.375,00 €
Totale			7.462.375,00 €

Con l'approssimazione che è propria di ogni giudizio estimativo, che attenga a beni immobiliari, sia di avviso che l'anzidetta somma di euro **7.462.375,00** (settemilioniquattrocentosessantaduecentosettantacinquemilaeuro/00) possa oggi rappresentare il più probabile valore di mercato degli immobili in esame.

Tanto dovuto inseguito all'incarico ricevuto.

Si allega documentazione fotografica.

Lanuvio, 15/09/2022

Geom. Umberto Linari

14

Studio Marco Linari Via A Gramsci 2524 Lanuvio (RM) [...omissis...]
Geom. Umberto Linari [...omissis...]
Ing. Silvia Magni

PAGINA BIANCA



190230121140