

Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento  
dagli Inquinamenti

Servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana  
affidato alla società AMA S.p.A.

**Il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti con Nota prot NA 22105 del 2 ottobre 2023 relativa a “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute da Roma Capitale ex art. 20 del D. Lgs. 175/2016. Attività propedeutiche alla luce del D. Lgs. 201/2022” ha rappresentato quanto di seguito integralmente si riporta:**

“Con riferimento all’oggetto, e nello specifico a quanto richiesto da Codesto Dipartimento con nota prot. RL/3316 del 19.07.2023, acquisita agli atti con prot. NA/16696 pari data, si rappresenta quanto segue.

Nella citata nota RL/3316, veniva richiesto allo scrivente Dipartimento di fornire, per quanto di competenza, la relazione richiamata all’art. 30 del D. Lgs. 201/2022 e un elaborato che illustri le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio alla società *in house* AMA SpA, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Analogamente agli anni precedenti, lo scrivente Dipartimento provvederà a trasmettere prontamente il Rapporto di Analisi 2022, in fase di approvazione da parte della Commissione Tecnica di Controllo<sup>2</sup>. Tale documento, difatti, descrive l’andamento del servizio erogato da AMA SpA nonché del rispetto degli obblighi contrattuali.

Relativamente alle innovazioni apportate dal D. Lgs 201/2022, nello specifico in merito all’illustrazione delle ragioni che giustificano il mantenimento dell’affidamento *in house*, si evidenzia che tale documento risulta essere di difficile elaborazione per le seguenti motivazioni.

Come noto, il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani è stato affidato ad AMA SpA con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52 del 25/26 settembre 2015. Tale atto è corredato dalla relazione ai sensi dell’art. 34, comma 20 del DL n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con legge n. 221/2012, comprensiva del Piano Economico Finanziario 2015-2029, asseverato da una società di revisione.

I principali obiettivi strategici della DAC 52/2015 risultano essere:

- L’incremento della raccolta differenziata in linea con la normativa italiana e comunitaria e il crescente aumento dei ricavi della valorizzazione dei rifiuti differenziati;
- Sviluppo e incremento del sistema Porta a Porta;
- Realizzazione del progetto degli ecodistretti, ossia aree industriali attrezzate al ricevimento di rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata e da quella indifferenziata;
- Efficientamento dei costi attraverso il miglioramento della flotta vicoli, della riorganizzazione della logistica territoriale e della produttività del personale.

Gli obiettivi strategici dell’affidamento si basano inoltre sulle seguenti assumption:

- Produzioni di rifiuti complessiva costante a 1.7 mln di tonnellate;
- Obiettivo di raccolta differenziata al 65% entro il 2017, al 75% entro il 2020 e 80% al 2029.

Appare opportuno rappresentare che nel corso dell’affidamento sono intervenuti diversi fattori esogeni particolarmente rilevanti nonché sono evoluti gli indirizzi forniti dall’Amministrazione Capitolina, i quali separatamente e nel loro insieme hanno comportato un’evoluzione del quadro d’insieme rispetto al Piano Economico Finanziario dell’affidamento di cui alla DAC 52/2015.

I principali fattori individuabili sono:

- i. *Introduzione della regolazione nel settore dei rifiuti da parte dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) a partire dal 2019.*

ARERA ha proceduto ad introdurre diverse innovazioni regolamentari in materia di qualità del servizio e di metodo tariffario. Nello specifico, il metodo tariffario ARERA (MTR, successivamente aggiornato con il MTR-2) disciplina integralmente la determinazione del costo del servizio e della tariffa da corrispondere ai cittadini sulla

2 Organismo di Controllo disciplinato dall’art. 18 del vigente Contratto di Servizio, DGC 106/2016 e successive proroghe

base dei costi di bilancio sostenuti da AMA SpA nell'anno a-2, contrariamente agli anni precedenti nei quali i PEF si basavano sulla previsione di spesa dell'anno successivo.

Inoltre, ARERA ha introdotto degli standard minimi della qualità tecnica e contrattuale del servizio, recepiti da Roma Capitale con la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 22/2022, la cui applicazione ha reso necessari degli investimenti ulteriori da parte dell'Azienda.

In sintesi, ARERA ha modificato sostanzialmente i presupposti alla base per la quantificazione della tariffa, e quindi dei ricavi dell'Azienda del Contratto di Servizio, generando un possibile disallineamento con le previsioni del PEF pluriennale allegato alla DAC 52/2015.

*ii. Carenza impiantistica regionale e relativo impatto sulla tariffa*

A partire dal 2015, il sistema impiantistico regionale ha attraversato, e tuttora sta attraversando, fasi di forte criticità dovute principalmente ad una carenza di impianti di trattamento e smaltimento della frazione indifferenziata, nel tempo aggravatasi a seguito di diversi avvenimenti che hanno portato alla chiusura di alcuni impianti. Tra questi, si evidenziano l'incendio del TMB Salario nel dicembre del 2018, la chiusura della discarica di Roccasecca nel 2021 e di Viterbo nel 2022, l'incendio del TMB Malagrotta 2 nel 2022.

Tali circostanze hanno portato, negli anni, ad una saturazione della capacità dei restanti impianti del Lazio, soprattutto per la frazione indifferenziata, e alla conseguente necessità di dover conferire parte dei rifiuti in siti extra-regionali sia per il trattamento intermedio (TM e TMB) che per lo smaltimento in discarica. La criticità qui rappresentata ha influito enormemente sulla tariffa e sui costi del servizio, in quanto, le tariffe degli impianti per il trattamento e lo smaltimento della frazione indifferenziata hanno subito un forte aumento a seguito delle determinazioni della Regione Lazio, le quali spesso hanno agito retroattivamente.

*iii. Emergenza pandemica da COVID-19*

Come noto, l'emergenza pandemica da COVID-19 ha influito fortemente sulla qualità dei servizi nonché sull'intero sistema di gestione dei rifiuti, soprattutto nel biennio più critico 2020-2021.

Tale crisi ha impattato anche sui seguenti aspetti: adattamento nei sistemi di raccolta dei rifiuti ed organizzazione del personale; aumento dei costi della sicurezza aziendale (dpi fornitura e gestione - igienizzazioni sedi automezzi, impianti, distanza di sicurezza fra i lavoratori sugli impianti, squadre ridotte, aumento dei tempi di accesso agli impianti e ai centri di raccolta). In generale, tale evento straordinario ha disatteso alcune delle previsioni aziendali sull'andamento tecnico ed economico del servizio.

*iv. Impiantistica AMA*

La citata DAC 52/2015 prevedeva la realizzazione di 4 ecodistretti volti alla valorizzazione della frazione differenziata nonché al miglioramento della gestione dei rifiuti indifferenziati.

Tuttavia, le scelte aziendali, su impulso dell'Amministrazione Capitolina, hanno identificato un diverso modello di sviluppo impiantistico prevedendo, attualmente, la realizzazione di 2 biodigestori da 100.000 t/a, 2 impianti per la valorizzazione della carta e della plastica da 100 t/a cadauno e un impianto di trattamento delle terre da spazzamento da 30.000 t/a.

Tale previsione, ancorché differente da quanto previsto dal PEF pluriennale dell'affidamento, persegue i medesimi obiettivi della DAC/52, ossia la maggiore intercettazione della raccolta differenziata con l'aumento della capacità impiantistica dell'azienda e il conseguente aumento dei ricavi dalla vendita dei rifiuti secchi differenziati.

*v. Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (Piano GR-RC)*

Con Decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022, il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri è stato nominato Commissario Straordinario, al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale;

Il Decreto Legge del 17 maggio 2022, n. 50 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*” (convertito, con modificazioni, in Legge 15 luglio 2022, n. 91) ed, in particolare, l’art. 13 rubricato “*Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025*”, ha attribuito (comma 1), al Commissario Straordinario di Governo, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall’articolo 114, comma 3 della Costituzione, le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli artt. 196 e 208 del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 e, tra l’altro, *la predisposizione e l’adozione del piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale [...]*.

Il Piano GR-RC, predisposto e adottato dal Commissario Straordinario con Ordinanza n. 7 del 1.12.2022, definisce specifici obiettivi e azioni per l’evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, tra cui il raggiungimento dell’autosufficienza territoriale e di alti tassi di raccolta differenziata e di riciclo in coerenza con gli indirizzi del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti, Il Piano GR-RC, pertanto, rappresenta un’evoluzione sostanziale del quadro normativo e prescrittivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani

In merito alle varie criticità riportate, si richiama la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 22 del 2 aprile 2021 recante *Determinazioni di Roma Capitale in merito agli argomenti iscritti all’Ordine del Giorno dell’Assemblea Straordinaria dei Soci di A.M.A. S.p.A. convocata per il giorno 25 febbraio 2021 in prima convocazione, ed occorrendo, in seconda convocazione per il giorno 18 marzo 2021*, la quale già teneva conto di diversi dei fattori esogeni su menzionati.

Nello specifico:

[...]

*lo scenario previsto dal PIP 2020-2024 proiettato fino al 2029, pur presentando delle differenze rispetto a quello previsto dalla Deliberazione di Assemblea Capitolina 52/2015, sia in termini di evoluzione del quadro regolamentare complessivo, sia in termini quantitativi e temporali relativi agli investimenti previsti, conferma comunque la sussistenza dei presupposti giuridici ed economici sottostanti l’affidamento deliberato nel 2015; a conferma dei presupposti economici del Piano di risanamento, tenuto conto del ritardo di 5 anni nella realizzazione degli investimenti, emerge una sostanziale continuità in termini puntuali e di trend tra PEF 2015-2029 e PIP 2020-2024 proiettato al 2029 dal confronto tra i seguenti indicatori:*

- *Riduzione ricavi da Contratto di servizio di igiene urbana;*
- *Ricavi da Contratto di servizio di igiene urbana.*

*Tenuto conto che*

*il livello tariffario atteso nel 2029 è equiparabile fra il PEF 2015-2029 e il PIP 2020-2024, ulteriori riduzioni tariffarie e incrementi della raccolta differenziata potranno essere conseguiti attraverso il completamento del piano degli investimenti previsto nell’affidamento del 2015 (pari a Euro 500 milioni);*

*il PIP condivide le principali linee strategiche del PEF 2015-2029, in quanto si propone di incrementare la Raccolta differenziata, anche attraverso sistemi di raccolta domiciliare, nonché di potenziare la dotazione infrastrutturale, compresa quella impiantistica e conseguire l’efficientamento generale dei costi di produzione;*

[...]

*alla luce dell’analisi degli indici di solidità patrimoniale e di equilibrio finanziario, emerge chiaramente che se Roma Capitale vorrà completare gli investimenti previsti nel Piano Economico Finanziario 2015-2029 (Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015) sarà necessario reperire ulteriori fonti di finanziamento per i restanti circa Euro 500 milioni, come previsto dallo stesso PEF 2015-2029. Infatti, le analisi svolte garantiscono la solidità degli investimenti già realizzati (2015-2019 pari a Euro 88,6 milioni) e degli investimenti previsti dal Piano industriale 2020-2024 (Euro 340 milioni).*

*Ai fini della sostenibilità economico-patrimoniale e finanziaria del piano di risanamento: i ricavi sono sviluppati sulla base dei Contratti di servizio in essere con Roma Capitale, in particolare:*

- *i Ricavi da Contratto di Servizio (CdS) di igiene urbana (I.U.) per gli anni*

successivi al 2020 sono stati stimati sulla base del Reg.to Arera;  
 - i Ricavi da Servizi Cimiteriali e Extra-TA.RI. sono stati considerati costanti;

[...]

*Roma Capitale con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52 del 25/26 settembre 2015 ha affidato il servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana ad AMA S.p.A. anche sulla scorta della relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito con Legge n. 221/2012. In tale relazione si conclude che la proposta di affidamento in house per i servizi di gestione dei rifiuti urbani alla società AMA S.p.A. risulta legittima, ricorrendone tutti i requisiti di legge, e preferibile sotto più profili rispetto al ricorso al mercato.*

*In particolare tra le premesse del provvedimento citato si considera che "risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione di Roma Capitale ed il soggetto affidatario AMA S.p.A., che consente a Roma Capitale un controllo ed un'ingerenza sul servizio non ordinariamente riproducibile in schemi convenzionali paritetici tra Ente affidante e soggetto terzo affidatario e che risulta invece più penetrante di quello praticabile sul medesimo soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di esternalizzazione;*

*Che il ricorso all'affidamento in house ad AMA S.p.A. risulta essere, alla luce di quanto contenuto nella relazione allegata in atti alla presente deliberazione, la soluzione più idonea a garantire adeguati livelli di efficienza ed efficacia per il servizio di gestione dei rifiuti urbani della città di Roma."*

*Il piano di risanamento ex art. 14 illustra come lo scenario previsto dal PIP 2020-2024 proiettato fino al 2029, pur presentando delle differenze rispetto a quello previsto dalla Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015, sia in termini di evoluzione del quadro regolamentare complessivo, sia in termini quantitativi e temporali relativi agli investimenti previsti, conferma comunque la sussistenza dei presupposti giuridici ed economici sottostanti l'affidamento deliberato nel 2015;*

*Roma Capitale ha presentato nel piano di recovery fund le schede progetto di investimenti relativi ad impianti e attrezzature da affidare ad AMA S.p.A. sulla base di quanto verrà determinato dal Governo. In ordine a tali proposte l'Amministrazione capitolina si riserva di valutare dinamicamente la gestione e la situazione economico-patrimoniale della Società nel corso del 2021 al netto delle valutazioni del Governo e di intervenire oltre che con le misure già indicate, con ulteriori interventi finalizzati alla realizzazione di impianti per il trattamento rifiuti utilizzando i fondi previsti in Bilancio previsionale finalizzati alla realizzazione di impianti da parte delle Società partecipate.*

Con riferimento a quanto indicato nel DAC 21/2022 in merito all'impiantistica aziendale, si ritiene opportuno specificare che, su delega di Roma Capitale DGC 32/22 e 33/22, AMA SpA ha presentato progetti relativi a impianti di gestione rifiuti urbani e centri di raccolta all'allora Ministero della Transizione Ecologica (MITE) ricadenti nell'ambito del PNRR, M2C1.1.I.1.1., Linea di intervento A e B. Con successivi decreti ministeriali è stato reso noto che i progetti presentati da AMA SpA, nonostante fossero stati ammessi sia alla graduatoria preliminare che a quella definitiva, non sono stati finanziati con i fondi messi a disposizione dal PNRR per "esaurimento del pertinente plafond". Successivamente, Roma Capitale ha presentato nuovamente i progetti relativi agli impianti di gestione rifiuti nell'ambito del cd. Decreto Aiuti bis (art.42 del DL 50/2022) per i fondi messi a disposizione dal PNC per un totale di 187 milioni di Euro. Tali impianti saranno gestiti da AMA SpA.

In conclusione, considerato che l'iter del nuovo PSO 2023-2028 di AMA SpA è ancora in corso, lo scrivente Dipartimento non può che rimandare alle conclusioni già effettuate dall'Amministrazione Capitolina con la citata DAC 22/2021, nella quale viene indicato che *Il piano di risanamento ex art. 14 illustra come lo scenario previsto dal PIP 2020-2024 proiettato fino al 2029, pur presentando delle differenze rispetto a quello previsto dalla Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015, sia in termini di evoluzione del quadro regolamentare complessivo, sia in termini quantitativi e temporali relativi agli investimenti previsti, conferma comunque la sussistenza dei presupposti giuridici ed economici sottostanti l'affidamento deliberato nel 2015."*