



DELIBERA N. 888  
28 ottobre 2020

Fasc. Anac UVCS n. 3504/2019

Oggetto Regione Lazio\Comune di Roma\A. s.p.a.- Servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani nel Comune di Roma

#### Riferimenti normativi

d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152; d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267; d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

#### Parole chiave

Contratti attivi; servizi pubblici locali; società *in house*.

#### Visto

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;  
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 28 ottobre 2020

#### Delibera

##### **Rilevato in fatto**

Con esposto acquisito a prot. n. 54166/2019 il Coordinamento di Associazioni per la Tutela dell'Ambiente e dei diritti di utenti e consumatori- CODACONS segnala la persistenza di una situazione emergenziale nella gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti nella città di Roma capitale. In particolare, si evidenzia la sussistenza di gravi criticità nella gestione del suddetto servizio idonee a produrre rischi per la salute delle persone e dell'ambiente; si espone, inoltre, che già dal 2018, il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti verrebbe svolto dalla società A. s.p.a. con standard qualitativi oggettivamente e notoriamente insoddisfacenti.

Esaminato il citato esposto e ritenuto di dover acquisire maggiori informazioni sulla vicenda, è stata inoltrata una richiesta di informazioni al Comune di Roma e ad A. s.p.a. prot. n. 65793/2019 in riscontro alla quale è pervenuta la

nota avente protocollo di Roma Capitale n. 56341/2019, corredata da corposa documentazione. Da quanto confluito in atti sono emerse possibili carenze nelle attività di programmazione dei servizi di raccolta e di gestione dei rifiuti da parte del Comune di Roma, nonché possibili disservizi imputabili ad A. s.p.a., pertanto si è ritenuto di dover acquisire ulteriori e più puntuali informazioni in relazione alle citate anomalie e si è comunicato l'avvio del procedimento di vigilanza sulla questione in oggetto, con prot. n. 1557/2020, al quale il Comune di Roma e A. s.p.a. hanno controdedotto con memorie acquisite, rispettivamente, ai prot. nn. 10899/2020 e 10948/2020.

Dalle informazioni acquisite nel corso dell'attività istruttoria è emerso quanto segue.

La soc. A. s.p.a. opera nel territorio di Roma Capitale in virtù dell'affidamento *in house* del servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana, secondo i dettami del contratto di servizio tra Roma Capitale e A. s.p.a., disposto con deliberazione dell'assemblea capitolina n. 52 del 25/26 settembre 2015 per un periodo di 15 anni. L'azienda eroga quotidianamente servizi di pulizia e di raccolta dei rifiuti urbani per il successivo trattamento presso diversi impianti di Trattamento Meccanico Biologico- TMB, due di proprietà di A. s.p.a. e altri appartenenti a terzi.

La gestione dei rifiuti urbani nel territorio di Roma Capitale è caratterizzata da una fragilità impiantistica che espone periodicamente il sistema a crisi che si ripercuotono, a monte, sull'attività di raccolta; per soddisfare il bisogno di trattamento e successivo recupero e smaltimento dei rifiuti raccolti presso la città di Roma Capitale, A. s.p.a. aveva indetto, a seguito dell'attivazione del protocollo di vigilanza collaborativa tra A. s.p.a. e ANAC del 7 dicembre 2017, con bando n. 40/2018 apposita procedura di gara ad evidenza pubblica da esperire in ambito comunitario. Tale gara è andata deserta.

Con successivo bando n. 78/2018 A. s.p.a. indiceva una seconda procedura di gara per l'affidamento del servizio di caricamento, trasporto, scarico e trattamento con recupero/smaltimento dei rifiuti prodotti nella città di Roma eccedenti le quantità trattate presso gli impianti di A. s.p.a. e dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di A. s.p.a. ma anche tale procedura ha registrato esito deserto.

L'attività di gestione rifiuti si è, nel frattempo, resa ulteriormente difficoltosa dal dicembre 2018 a causa della contrazione dell'impiantistica determinata dall'incendio del TMB di A. s.p.a. sito in via Salaria, da allora divenuto definitivamente inutilizzabile. A seguito di tale cessazione sono state individuate soluzioni di breve e medio periodo volte a prevenire ripercussioni di carattere ambientale, igienico e sanitario. In particolare, nel gennaio 2019 è stata attivata un'attività di trasferimento dei rifiuti urbani presso lo stabilimento A. s.p.a. di P.te Malnome e al contempo, si è reso necessario un maggior ricorso ad una rete impiantistica terza. Tuttavia, la ridotta disponibilità impiantistica relativa ai TMB di Malagrotta e di Rida Ambiente ed Ecologia Viterbo causata da interventi di manutenzione straordinaria programmata, ha determinato un crescente aggravio della gestione dei rifiuti, culminata nell'estate 2019.

Tali criticità sono state prontamente segnalate dall'amministrazione capitolina, nonché da A. s.p.a., al Ministero dell'Ambiente, al Prefetto e al Presidente della Regione Lazio.

Conseguentemente la Regione Lazio con ordinanza Z00001 del 5 luglio 2019 (con validità fino a settembre 2019) adottata ai sensi dell'art. 191 del d. lgs. 152/2006 ha prescritto una serie di azioni da intraprendere per il superamento della situazione di criticità, definendo uno specifico cronoprogramma a carico di diversi soggetti coinvolti, sostanzialmente disponendo ad A. s.p.a. di attuare un piano straordinario di pulizia e di raccolta rifiuti, anche attivando un impianto mobile già autorizzato, nonché ai titolari degli impianti di trattamento terzi di potenziare le capacità di trattamento autorizzate su base giornaliera, nonché di garantire il trattamento anche nei giorni festivi. Allo scopo di verificare la realizzazione e l'efficacia delle azioni intraprese, è stata attivata una cabina di regia tra Regione Lazio, Roma Capitale ed A. s.p.a. ed è stata, altresì creata sul sito istituzionale di Roma Capitale una pagina dedicata nella quale sono pubblicati i verbali dei lavori della cabina di regia per il monitoraggio dell'ordinanza.

Con ordinanza regionale Z00002 del 30 settembre 2019 è stata, poi, prorogata la validità della precedente ordinanza Z00001/2019 e, successivamente, con nuova ordinanza Z00003 del 28 novembre 2019 sono state disposte ulteriori misure di potenziamento del servizio.

Emerge dagli atti, inoltre che A. s.p.a., Regione Lazio e Roma Capitale hanno provveduto a consultare e a contrattualizzare gli operatori economici del mercato di riferimento titolari o gestori degli impianti di trattamento dei



rifiuti nonché ad avviare un protocollo d'intesa con INVITALIA- Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. per l'espletamento, in qualità di Centrale di committenza di apposita procedura di gara per l'affidamento del servizio di smaltimento all'estero dei rifiuti prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Al contempo, con riferimento allo stato di adempimento delle prescrizioni contenute nelle ordinanze regionali emanate, Roma Capitale, A. s.p.a. e la Regione Lazio hanno istituito appositi tavoli di verifica dell'attuazione delle dette prescrizioni.

### Considerato in diritto

In tema di gestione dei rifiuti la normativa di riferimento – d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, cd. Testo Unico ambiente, distingue le competenze attribuite alle Regioni (artt. 196 e 199) da quelle dei Comuni (art. 198) specificando che rientra nella competenza delle Regioni *"a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti [...]; b) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti [...]; d) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti.."* (art. 196) e che le Regioni *"1...sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201[...] predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti. 2. I piani di gestione dei rifiuti comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti.."* (art. 199). Con riferimento alle competenze dei Comuni, invece, l'art. 198 specifica che *"1. I Comuni concorrono [...] alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati...2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare: a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi...[.]"*.

In base al citato dettato normativo è dunque configurabile una competenza congiunta tra Regione e Comune nell'attività di gestione dei rifiuti.

Venendo al caso in esame, le criticità riscontrate nella gestione del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale devono ritenersi presumibilmente connesse ad una carente attività di programmazione a monte del servizio stesso, relativamente alle infrastrutture deputate al trattamento dei rifiuti: dalla documentazione acquisita, infatti, sembra emergere una grave fragilità impiantistica che, in quanto tale, rischia di esporre periodicamente il sistema a crisi che si ripercuotono, a monte, sulla raccolta. È evidente, infatti, che laddove non possa garantirsi il trattamento dei rifiuti a valle, si renda necessario rallentare la raccolta, in ragione degli ingenti quantitativi giornalieri di rifiuti indifferenziati prodotti (circa 3000 tonnellate/giorno).

La fase di forte criticità nella gestione dei rifiuti culminata nell'estate 2019, è stata infatti strettamente connessa alla riduzione della disponibilità da parte degli impianti già utilizzati da A. s.p.a. per il trattamento dei rifiuti indifferenziati.

È da ritenere dunque che, sebbene l'attuale situazione di gestione dei rifiuti sia imputabile tendenzialmente ad eventi di forza maggiore, - consistenti nella inutilizzabilità di impianti di trattamento che in origine erano disponibili ed operativi - tale criticità sarebbe potuta essere scongiurata attraverso una più attenta programmazione a livello regionale e comunale del servizio stesso, che fosse in grado di ipotizzare soluzioni alternative per assicurare il

regolare svolgimento del servizio anche in presenza di accadimenti (come l'indisponibilità di impianti di trattamento) improvvisi ma non del tutto imprevedibili.

Ciò posto, si devono prendere in considerazione le numerose misure attivate sia a livello regionale sia a livello comunale per rimuovere lo stato di criticità suesposto: tra le altre, rileva l'ordinanza Z00001 del 8.01.2020 che ha dichiarato la cessazione degli effetti della precedente ordinanza ed ha ordinato ulteriori disposizioni operativo-gestionali agli impianti a supporto del ciclo di chiusura dei rifiuti indifferenziati di Roma Capitale, nonché l'ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art. 50 del TUEL n.127 del 4.07.2019 per l'utilizzo dell'area di Saxa Rubra per l'attività di trasbordo dei rifiuti urbani indifferenziati, poi prorogata con ordinanza n. 2 del 2.01.2020; ancora, l'ordinanza sindacale n. 153 del 5.08.2019 con la quale si è disposto il divieto per i non residenti di conferire nel circuito di raccolta di Roma Capitale rifiuti urbani prodotti nel territorio di altri comuni, anche questa prorogata con ordinanza del 30 gennaio u.s.

Si deve prendere atto, inoltre, dell'attività intrapresa congiuntamente dalla Regione Lazio- Comune di Roma e A. s.p.a. per garantire l'attuazione delle citate ordinanze. In particolare, al fine di monitorare il perseguimento degli obiettivi ordinati, è stato affidato ad Arpa Lazio il compito di verificare il rispetto delle prescrizioni.

Si rileva, infine, che è in corso il procedimento di valutazione ambientale strategica del nuovo piano regionale, avviato ai sensi dell'art. 196 co. 1 lett. a) del Testo Unico Ambiente per l'aggiornamento del Piano di Gestione Rifiuti del Lazio, e che A. s.p.a. sta predisponendo il nuovo piano industriale 2020-2024 che, tenendo conto degli attuali flussi di raccolta, trattamento e smaltimento, presenta una analisi multiscenari per colmare l'attuale gap impiantistico nel rispetto della sostenibilità ambientale e dell'attuale stato dell'arte tecnologico/industriale.

Tutto ciò rilevato e considerato

#### **DELIBERA**

1. di dare atto delle misure attivate sia a livello regionale sia a livello comunale per rimuovere lo stato di criticità del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani presso il territorio di Roma Capitale e di ritenere che lo stesso servizio risente presumibilmente di una carenza di attività di programmazione da parte della Regione Lazio e del Comune di Roma, relativamente alle infrastrutture deputate al trattamento dei rifiuti;
2. di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Regione Lazio, al Comune di Roma, nonché ad A. s.p.a.;
3. di disporre la pubblicazione della presente delibera sul sito internet di Roma Capitale.



*Il Presidente*

*Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 novembre 2020

*Per il Segretario Maria Esposito*

*Rosetta Greco*

Atto firmato digitalmente