

2.2.2 Igiene Urbana

Il quadro normativo e la gestione commissariale dei rifiuti a Roma

Il quadro normativo e regolamentare dei servizi ambientali è stato caratterizzato negli ultimi anni da importanti novità, tra cui la dibattuta natura del corrispettivo per il servizio, infine stabilita come tributaria (con la conseguente inapplicabilità dell'Iva al 10%) dalla Corte di Cassazione e dalla Corte dei Conti, l'approvazione e l'applicazione in via sperimentale nel 2013 del nuovo tributo noto come Tares e – a livello locale – l'approvazione del Piano rifiuti della Regione Lazio a marzo 2012, sostanzialmente modificato alla fine di giugno 2013 dalla nuova Giunta Regionale con la proposta della revoca dello scenario di controllo, con il che verrebbe meno la possibilità di adottare provvedimenti in deroga rispetto alle normative comunitarie e nazionali nel caso di comuni inadempienti nel raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata.

Da questo punto di vista, si ricorda che dal 2011 la Regione Lazio è sotto procedura di infrazione da parte della Commissione europea per la chiusura continuamente prorogata della discarica di Malagrotta e che Roma Capitale, oltre ad essere ancora lontana dagli obiettivi fissati per la raccolta differenziata, è ormai da due anni in regime di commissariamento per la gestione dei rifiuti. I nodi più critici, che due successive gestioni commissariali non sono ancora riuscite a sciogliere, sono l'insufficiente raccolta differenziata, soprattutto della frazione umida, l'utilizzo solo parziale degli impianti di trattamento meccanico biologico già esistenti e, soprattutto, l'individuazione di un sito alternativo a Malagrotta come discarica di servizio per i residui di trattamento. Da ultimo, il 27 giugno 2013 il Ministro dell'Ambiente ha emesso un decreto che stabilisce l'ennesima proroga della discarica di Malagrotta fino al 30 settembre 2013 e contestualmente assegna maggiori poteri al Commissario per l'emergenza, fissando la data del 31 luglio come termine ultimo per l'individuazione di un sito alternativo. In virtù dei poteri assegnati, il Commissario dovrà quindi sottoporre al Ministero la scelta del nuovo sito, acquisirlo o espropriarlo e indire una gara europea per la realizzazione e la gestione della discarica; dovrà inoltre assicurare l'utilizzo a pieno regime dell'impiantistica esistente e promuovere il riciclo dei rifiuti, con facoltà di controllare gli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti e di commissariarli in caso di inadempienza, nonché di accelerare le autorizzazioni degli impianti di compostaggio, anche sostituendosi in caso di ritardo agli enti competenti.

Il servizio di igiene urbana a Roma viene erogato in regime di monopolio da Ama s.p.a. (società *in house* interamente controllata da Roma Capitale), a seguito di un affidamento diretto che scade a fine 2015. Il Dipartimento Tutela Ambientale e del Verde – Protezione Civile cura il monitoraggio e lo sviluppo del contratto di servizio con Ama, più volte prorogato con successive Deliberazioni di Giunta (scadeva, infatti, in origine il 31 dicembre 2005) fino ad arrivare all'attuale scadenza del 31 dicembre 2013.

Il servizio è articolato principalmente fra pulizia delle strade, raccolta e destinazione dei rifiuti. La superficie di strade spazzate è di circa 2.290 kmq. Recentemente i modelli di pulizia delle strade e soprattutto di raccolta dei rifiuti sono stati modificati, passando anche attraverso varie e molteplici fasi sperimentali che hanno interessato differenzialmente le zone e i municipi della città.

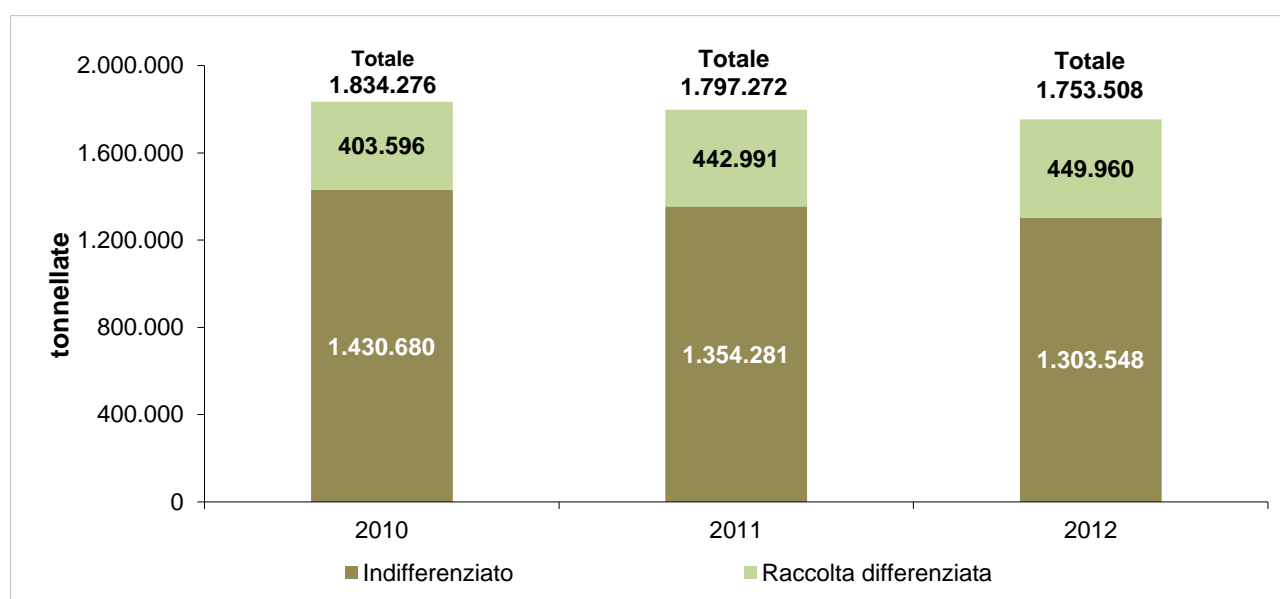
Fra il 2009 e il 2010 Ama ha esteso a tutti i Municipi di Roma un nuovo modello di pulizia che si articola fra tre tipi di intervento:

- Servizio base: pulizia quotidiana delle strade principali di ciascuna area e dei punti critici; pulizia del tragitto di raccolta e delle aree circostanti i cassonetti; svuotamento cestini e rimozione dei rifiuti ingombranti; monitoraggio ed eventuale pulizia delle strade secondarie. Frequenza media di intervento: 1,6 volte al giorno.

- Servizio globale: spazzamento meccanico e lavaggio di strade e marciapiedi; frequenza media di intervento: 0,8 volte al giorno.
- Servizio mirato: pulizia con spazzatrici automatiche su aree ad intensa frequentazione turistica o commerciale; frequenza media di intervento: 0,4 volte al giorno.

Per quanto riguarda il servizio di raccolta, dopo una fase di sperimentazioni in cui coesistevano varie tipologie di raccolta applicate diversamente nelle zone cittadine, nell'estate del 2012 è stato presentato un nuovo piano semplificato, finalizzato ad aumentare la raccolta differenziata e la qualità delle frazioni separate per massimizzarne il riciclo: la tendenza di fondo è quella di estendere progressivamente a tutta la città la raccolta separata delle frazioni organiche (verde e umido), oltre alle differenziate secche tradizionali (carta e multimateriale), introducendo però anche la separazione del vetro come frazione singola in apposite campagne stradali. La gestione del servizio è ancora mista, ma articolata solo su due modelli principali: sulla maggior parte del territorio viene attuata la raccolta tradizionale con cassonetti stradali, potenziata con l'umido e il vetro; nei quartieri dove è logisticamente possibile si estende invece progressivamente il modello porta a porta. Dopo l'adozione del nuovo modello nell'ex IV Municipio (ora III) alla fine del 2012, il piano sta proseguendo nel 2013 con l'estensione ai Municipi I (per la zona ex XVII), IX (ex XII) e XIII (ex XVIII). Secondo il piano, gli obiettivi di raccolta differenziata (50% entro il 2014 e 65% entro il 2016) dovrebbero essere raggiunti estendendo progressivamente la raccolta domiciliare (a maggiore resa quantitativa e qualitativa) nel territorio di Roma, fino a raggiungere almeno un milione di abitanti nel 2014.

Figura 2.2.2.1: Produzione di rifiuti a Roma (2010/2012)

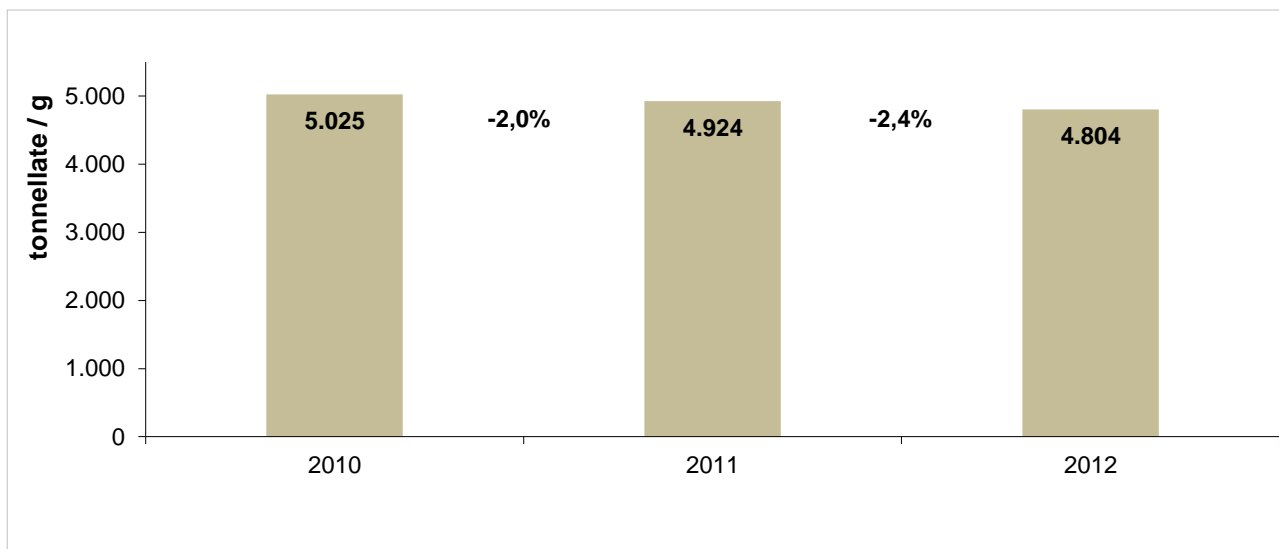


Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

Nel 2012, i rifiuti solidi urbani prodotti a Roma sono stati poco più di 1,75 milioni di tonnellate, seguendo un andamento decrescente dal 2010 (anno in cui si era toccato il massimo di 1,83 milioni di tonnellate) e registrando una contrazione complessiva in peso del 4,4% nel triennio. Nello stesso periodo, la raccolta differenziata è passata da 404mila a 450mila tonnellate, con un incremento in peso dell'11,5%, mentre i rifiuti indifferenziati sono diminuiti di quasi il 9% (Fig. 2.2.2.1).

In termini di produzione media di rifiuti al giorno, si è passati quindi da oltre 5mila tonnellate a circa 4.800, il che significa che la produzione media giornaliera per abitante romano è scesa da 1,82 kg a 1,75 kg (Fig. 2.2.2.2).

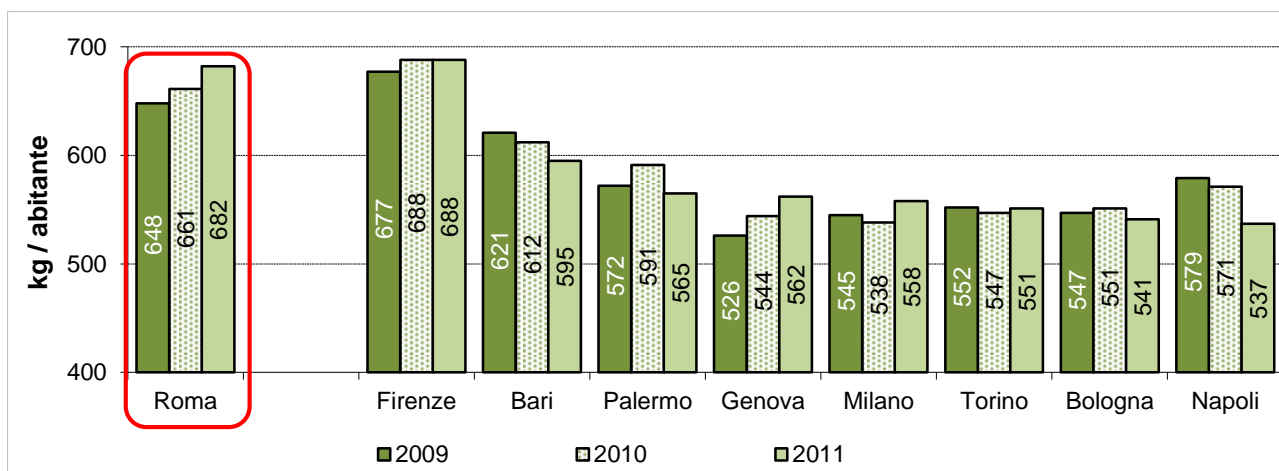
Figura 2.2.2.2: Produzione di rifiuti media giornaliera a Roma (2010/2012)



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

Il Rapporto Rifiuti pubblicato annualmente dall'Ispra presenta alcuni dati di produzione, raccolta e gestione dei rifiuti nei comuni con più di 200mila abitanti; anche se purtroppo l'orizzonte temporale esaminato osserva un anno di ritardo rispetto ai dati disponibili di fonte Ama, è interessante confrontare la situazione romana con quella delle altre grandi città italiane. La Fig. 2.2.2.3 mostra la produzione di rifiuti pro capite nel triennio dal 2009 al 2011. Al 2011, il cittadino romano medio è secondo dopo quello di Firenze nella produzione di rifiuti; la tendenza nel triennio è stata in diminuzione per le città del sud (Palermo, ma soprattutto Napoli e Bari); stabile o in aumento per il centro-nord (aumenti a Roma, Genova, Milano e Firenze; più o meno costante a Torino e Bologna).

Figura 2.2.2.3: Produzione di rifiuti pro capite nelle principali città italiane (2009/2011)



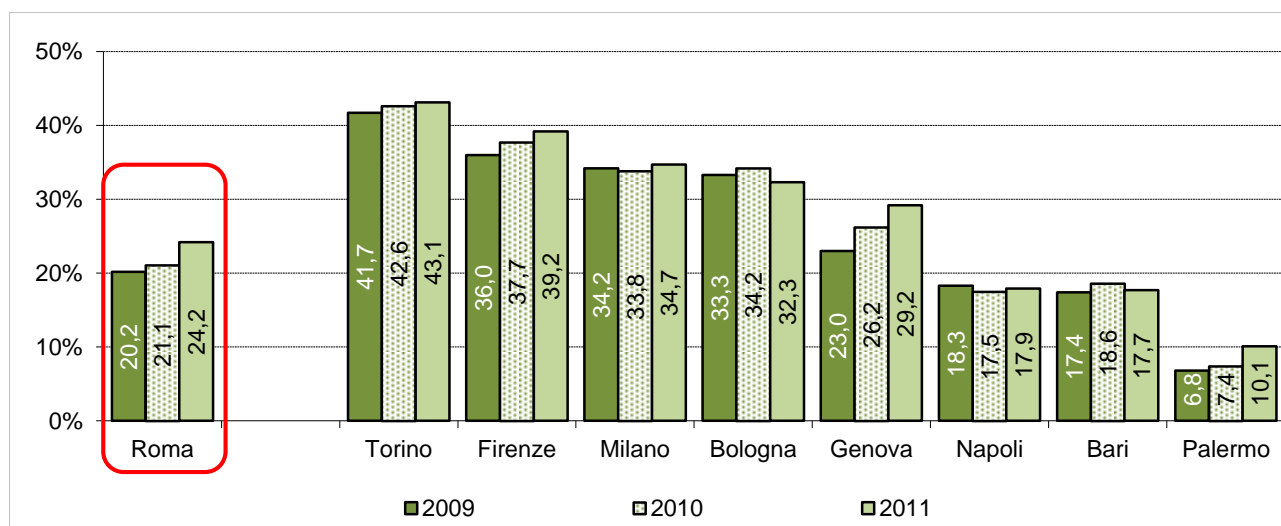
Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2012, <http://www.isprambiente.gov.it/publicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2013/view>.

La diminuzione dei rifiuti all'origine è una delle opzioni preferibili nell'affrontare il problema dei rifiuti, ma purtroppo nel periodo osservato è da attribuire principalmente alla crisi (diminuzione dei consumi e quindi dei rifiuti), che evidentemente è stata sentita diversamente nelle varie città, colpendo maggiormente il meridione del paese. Il fatto che la diminuzione nella produzione dei rifiuti osservata nelle città da Roma in giù non sia l'effetto di politiche di prevenzione mirate lo dimostra indirettamente il fatto che, invece, l'andamento della

raccolta differenziata mostra un nord molto più virtuoso e dinamico rispetto agli obiettivi ambientali (Fig. 2.2.2.4). Torino, sopra al 40% fin dal 2009, continua ad incrementare ogni anno la percentuale di raccolta differenziata; Firenze nel 2011 supera il 39%, mentre Milano e Bologna tendono verso il 35%. Anche Genova, fanalino di coda delle città settentrionali, al 2011 raggiunge quasi il 30%, staccando Roma di ben 5 punti percentuali.

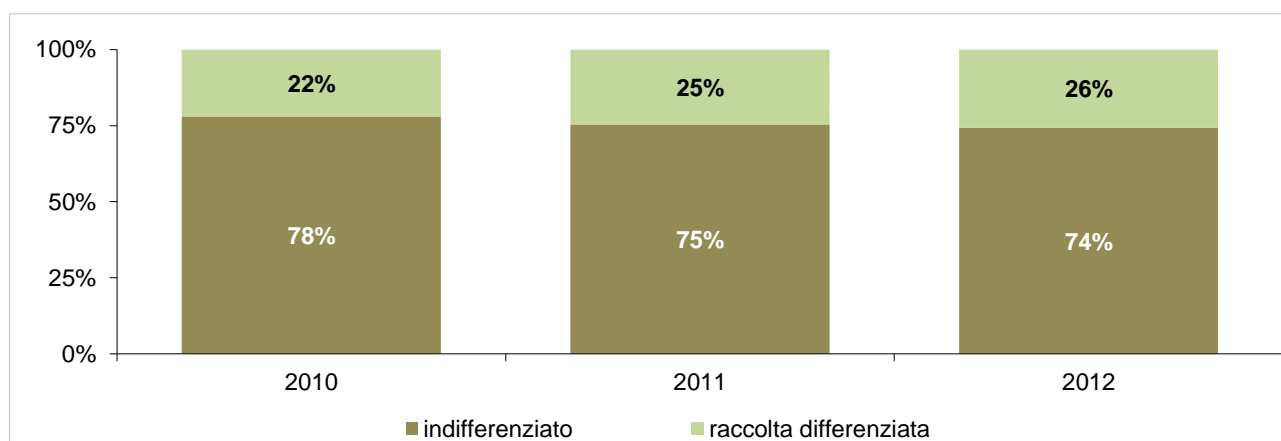
La Capitale, poco sopra al 24% nel 2011, mostra una crescita in lenta accelerazione (raggiungerà il 25,7% nel 2012, cfr. Fig 2.2.2.5). Seguono le città meridionali: Napoli, Bari e, infine, Palermo.

Figura 2.2.2.4: Percentuale di raccolta differenziata nelle principali città italiane (2009/2011)



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2012, <http://www.isprambiente.gov.it/publicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2013/view>.

Figura 2.2.2.5: Andamento della raccolta differenziata a Roma (2010/2012)

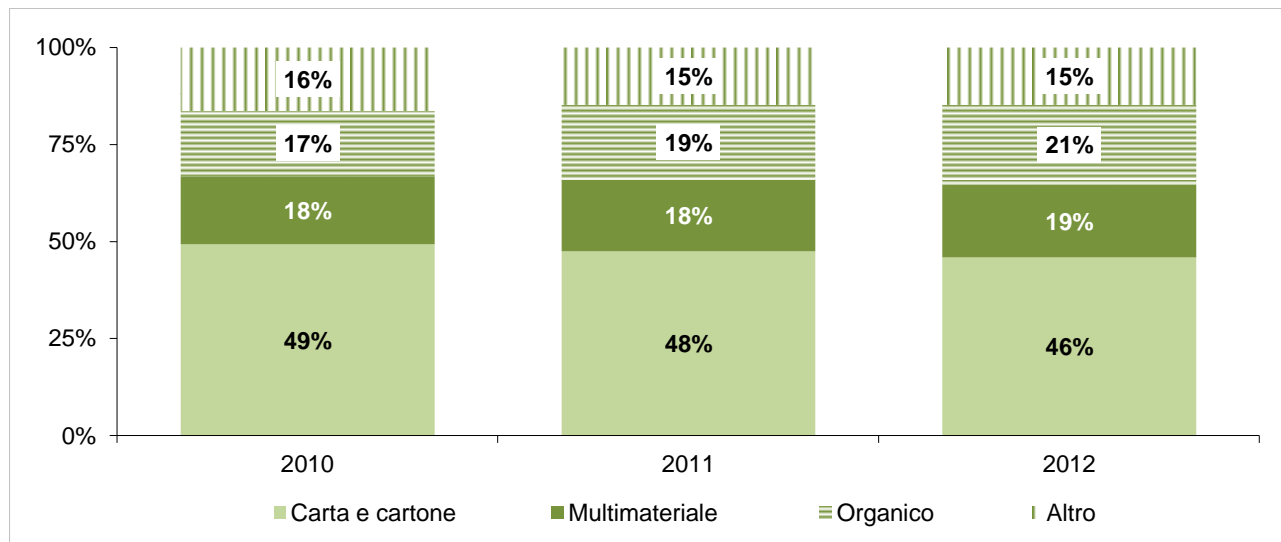


Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

Dal punto di vista della composizione della raccolta differenziata (Fig. 2.2.2.6), la frazione separata più significativa in peso è quella cartacea (11,8% della composizione dei rifiuti urbani totali e quasi metà della differenziata), seguita da quella organica, in aumento (da 3,7% a 5,3% del totale, oltre un quinto della differenziata nel 2012), che già dal 2011 ha superato quella multimateriale (plastica, vetro e lattine, pari al 4,8% del totale).

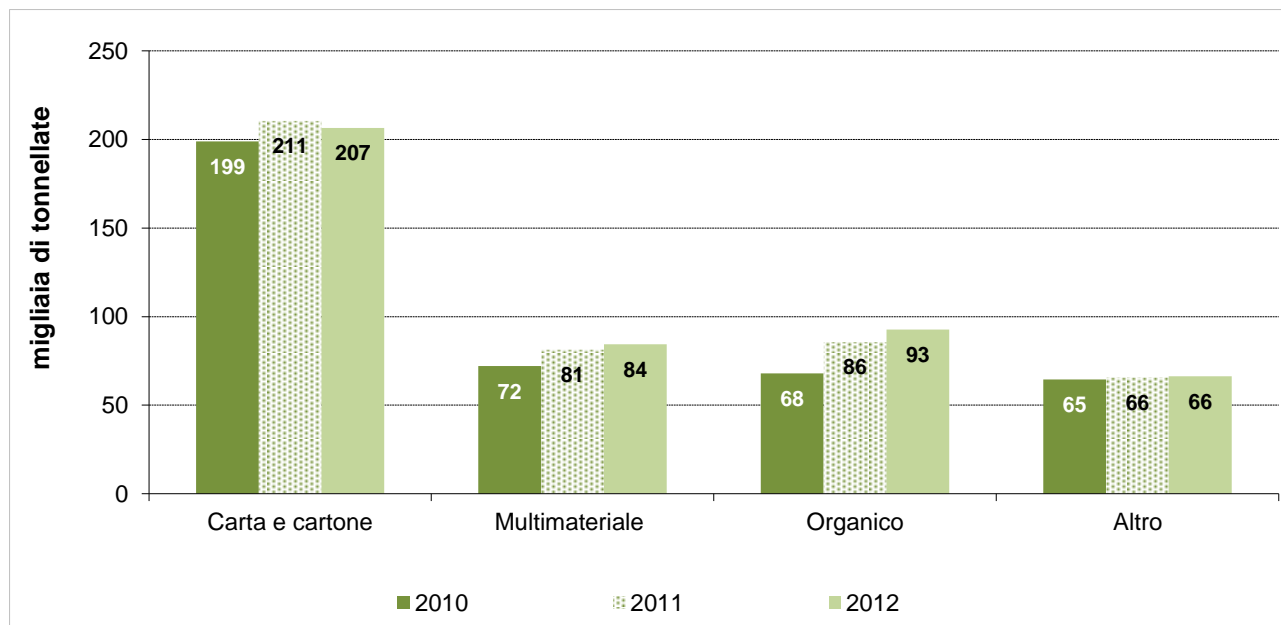
La Fig. 2.2.2.7 mostra l'andamento della raccolta per le principali frazioni in termini assoluti negli ultimi tre anni. Come si è detto, l'organico è la frazione che ha visto il maggior incremento assoluto (25mila tonnellate) e percentuale (+36%) rispetto al 2010, seguita dalla raccolta multimateriale che nel periodo considerato cresce percentualmente del 19% (12mila tonnellate). La carta invece tocca un picco nel 2011 (+6% dal 2010), ma poi perde qualcosa nel 2012 (-2%).

Figura 2.2.2.6: Composizione della raccolta differenziata a Roma (2010/2012)



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

Figura 2.2.2.7: Andamento della raccolta delle principali frazioni differenziate (2010/2012)

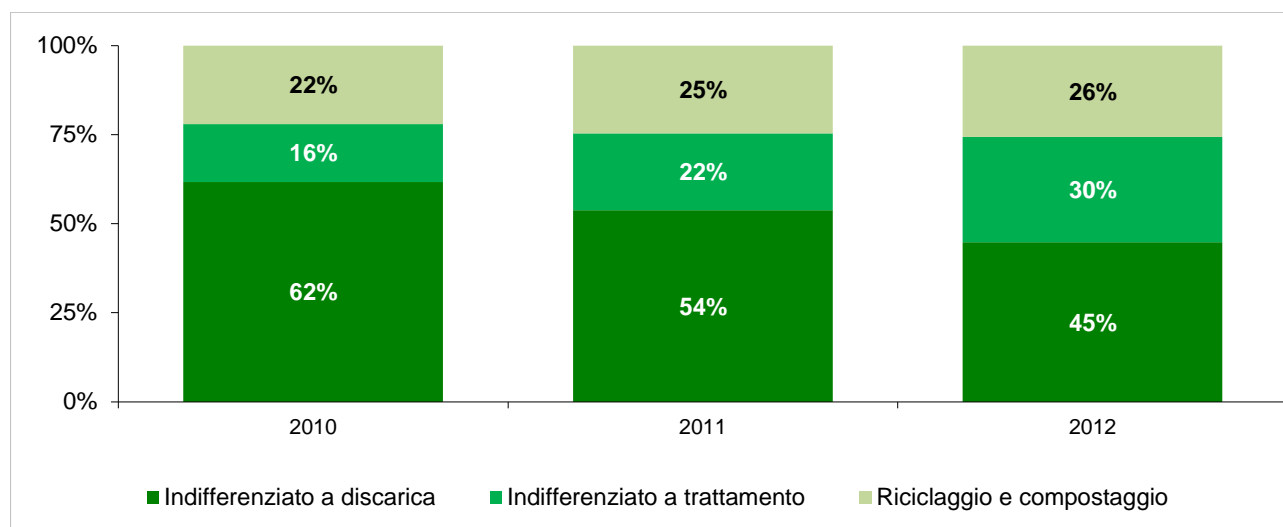


Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

La Fig. 2.2.2.8 descrive la destinazione indicata nei bilanci 2010/2012 di Ama dei rifiuti raccolti a Roma, nell'evoluzione dal 2010 al 2012. La significativa riduzione degli indifferenziati inviati direttamente a discarica (-17%) trova corrispondenza soprattutto nell'aumento degli indifferenziati trattati (+14%), mentre purtroppo le

frazioni avviate a compostaggio e riciclo seguono ancora una dinamica lenta (+4% nel periodo). Inoltre non è descritta la destinazione finale degli indifferenziati avviati a trattamento.

Figura 2.2.2.8: La destinazione dei rifiuti a Roma (2010/2012)



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

Il costo del sistema di gestione dei rifiuti adottato a Roma è piuttosto alto rispetto a quello delle grandi città italiane e ciò si ripercuote nelle relative tariffe a carico della cittadinanza. A tale proposito, si veda il lavoro dell’Agenzia sulla “Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali”, pubblicato sul sito istituzionale ad aprile 2013¹.

Dal punto di vista dinamico, la Fig. 2.2.2.9 mostra l’evoluzione 2010/2012 della tariffa domestica a Roma per una famiglia media, fatta pari a 100 quella riferita al 2010. Dal 2010, in seguito alla giurisprudenza sulla natura tributaria del corrispettivo per il servizio, è stata sospesa l’applicazione dell’Iva (10%)². In seguito, sia per il 2011 che per il 2012, la tariffa netta è aumentata del 12%, arrivando a 125, con un aumento di circa il 25% nel periodo 2010/2012, e comportando una spesa lorda pari a 131 (tariffa 2012 più contributo provinciale del 5%).

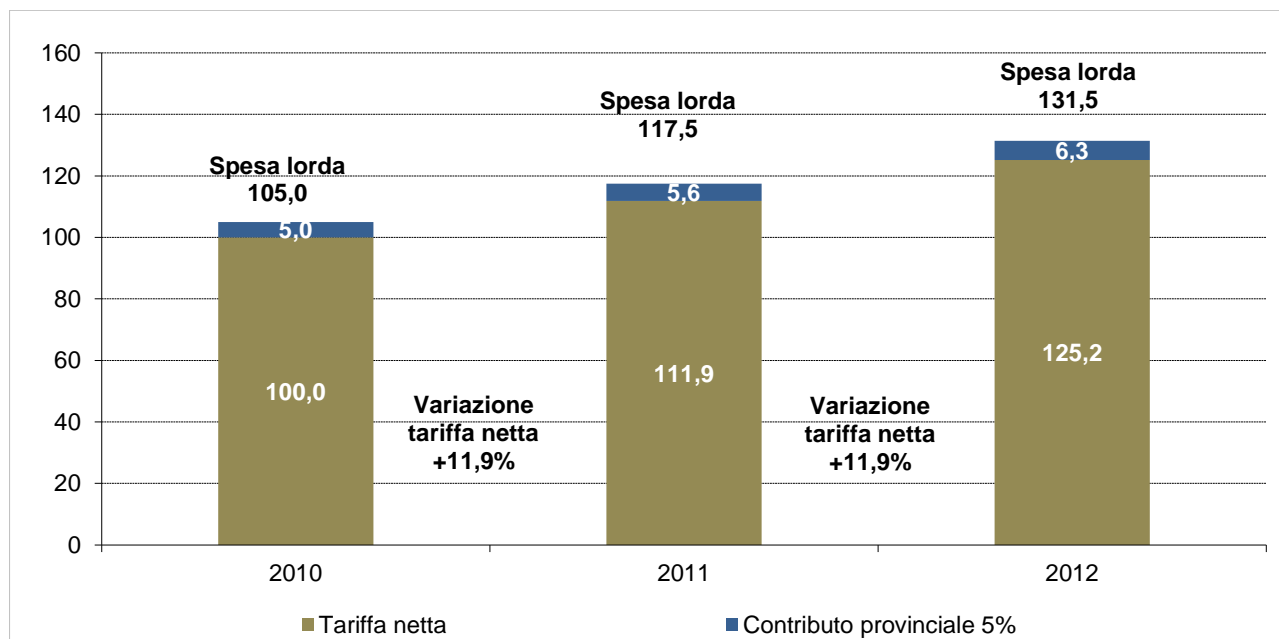
La spesa a carico delle famiglie dipende direttamente dal costo sostenuto per la gestione del servizio. Un’indagine dell’Ispra, che include nel campione Roma Capitale, mostra che il costo unitario del servizio (espresso in eurocent al chilo di rifiuto come media ponderata dei costi unitari calcolati separatamente per quantità differenziate e indifferenziate e per residui da spazzamento) supera significativamente la media nazionale sia per le attività di raccolta e spazzamento, sia come costi del capitale (il doppio della media nazionale, anche a causa dei problemi legati all’evasione e alla riscossione della tariffa), mentre presenta costi inferiori alla media per lo smaltimento dell’indifferenziato. Tutto questo quadro, oltre a rappresentare un disincentivo economico alla riduzione della discarica, produce comunque un costo unitario totale fra i più alti del paese (36,53 eurocent/kg, contro una media nazionale di 29,33 eurocent/kg).

Quando si esamina il costo per abitante, che poi si riflette nelle tariffe, Roma è al primo posto in Italia, con un costo medio per abitante pari a 236 euro, mentre la media nazionale è pari a 187 euro (ed è influenzata dal peso della Capitale: la media delle macroaree Nord e Sud è infatti pari a 151 euro per abitante; Cfr. Cap. 5 del Rapporto rifiuti 2012, dati 2011).

¹ <http://agenzia.roma.it/home.cfm?nomepagina=news&id=115>.

² Ma rispetto al 2009 la spesa della famiglia è rimasta invariata, in quanto la quota a copertura della tariffa 2010 è aumentata di circa il 10%, assorbendo l’importo dell’Iva stessa (dovuta dal Comune ad Ama).

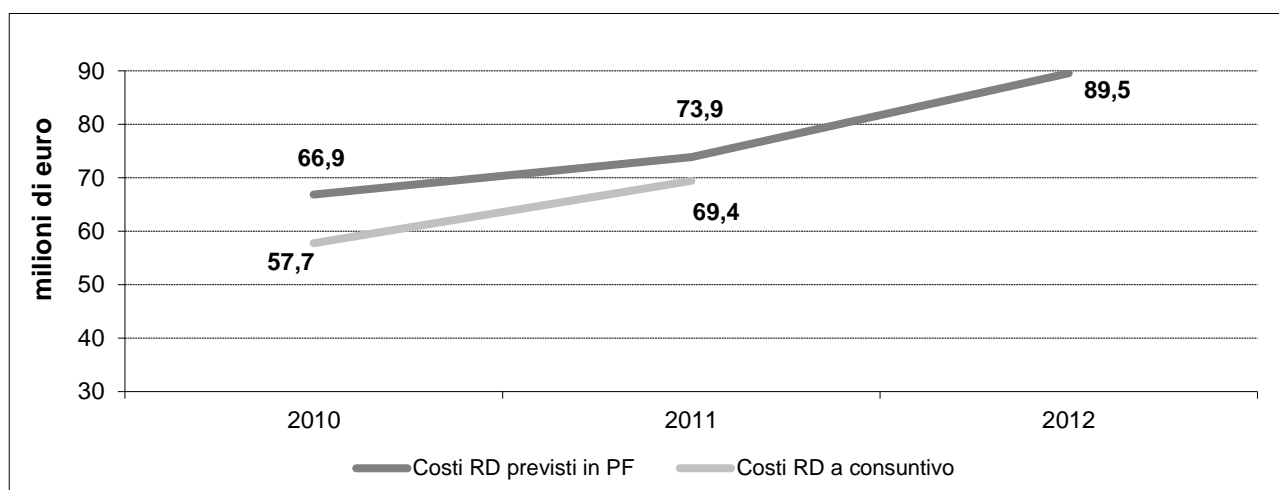
Figura 2.2.2.9: Variazione della tariffa rifiuti pagata dalla famiglia media nel periodo 2010/2012 (numero indice, base 2010=100)



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Ama.

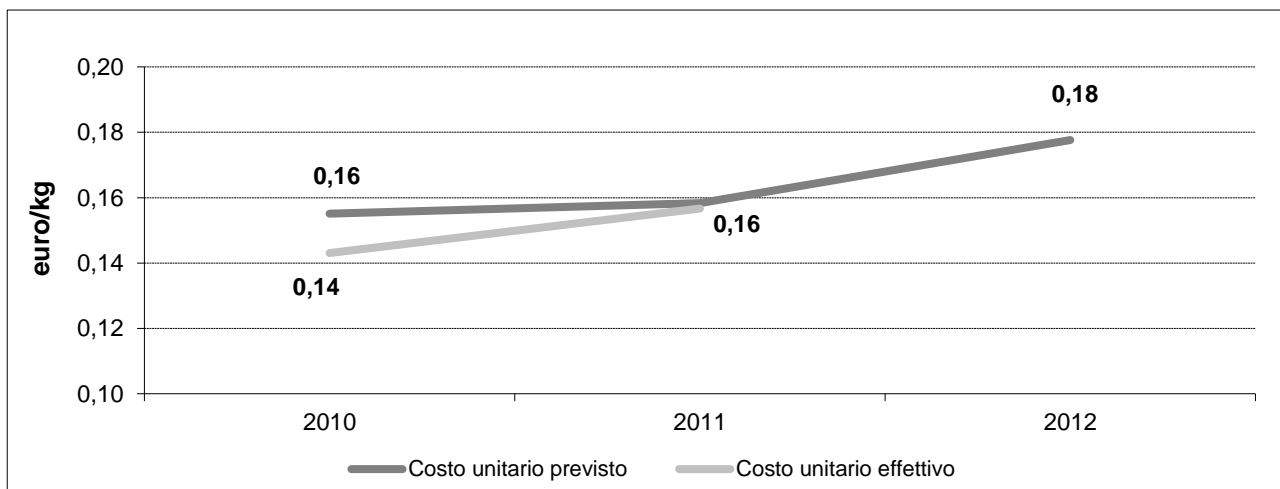
Fra le voci di costo che incidono sulla determinazione della tariffa, sono particolarmente interessanti quelle riferite alla raccolta differenziata, per via della progressiva importanza che la stessa dovrà assumere nella gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti. La Fig. 2.2.2.10 mostra l'evoluzione dei costi totali e unitari (previsti ed effettivi) della differenziata a Roma nel triennio osservato, al netto dei contributi corrisposti dal CONAI per i materiali recuperati avviati effettivamente a riciclo. L'andamento mostra un progressivo incremento dei costi, con un riallineamento tra previsioni e consuntivi nel 2011, in attesa di conferma per il 2012 (il cui dato non è al momento ancora disponibile).

Figura 2.2.2.10a: Costi della raccolta differenziata: previsioni e preconsuntivi dei Piani Finanziari 2010/12 per la determinazione della Ta.Ri.



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su Piani Finanziari e dati di bilancio Ama.

Figura 2.2.2.10b: Costi unitario (per kg) della raccolta differenziata: previsioni e preconsuntivi dei Piani Finanziari 2010/12 per la determinazione della Ta.Ri.



Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su Piani Finanziari e dati di bilancio Ama.

Per quanto riguarda l'elevato costo di spazzamento, l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale ha più volte ribadito la necessità di approvare un contratto di servizio con obiettivi sostenibili, sostituendo almeno in parte una strategia basata essenzialmente sull'intensificazione degli interventi (con incremento dei costi a carico di tutti cittadini) con una strategia orientata a sanzionare chi sporca, penalizzando così solo i responsabili e riducendo (o almeno non incrementando ulteriormente) i costi di spazzamento. Altro fronte su cui è necessario lavorare è infine quello della chiusura del ciclo dei rifiuti, aprendo se necessario tavoli di discussione su più livelli di governo per modificare il Piano rifiuti, orientando le scelte non solo alla teorica sostenibilità ambientale ottimale, ma anche e soprattutto alla sostenibilità economica delle scelte ambientali, che poi è l'unica condizione capace di consentire la realizzazione effettiva degli obiettivi teorici.