



Focus Cimiteri

Il servizio durante l'emergenza sanitaria

(luglio 2021)

Focus Cimiteri

Il servizio durante l'emergenza sanitaria

Il 2020 è stato un anno difficile per molti dei servizi erogati dagli enti locali e, in particolar modo, per i servizi cimiteriali.

Il presente studio si apre con una brevissima introduzione sull'organizzazione dei servizi cimiteriali a Roma per poi passare all'osservazione dei dati di contesto relativi al numero e all'andamento dei decessi e all'incidenza della mortalità dovuta al covid-19 sulla mortalità complessiva. L'analisi prosegue con una lettura ragionata dei dati relativi alle salme accolte nei cimiteri capitolini e alle operazioni cimiteriali, valutandone anche l'andamento in serie storica.

Nei paragrafi successivi, anche al fine di aggiornare il precedente studio pubblicato dall'Agenzia nel 2016 ([La gestione dei servizi funebri e cimiteriali nelle grandi città italiane: uno studio comparativo](#)), si è poi voluto rappresentare un quadro di come sono gestiti i servizi cimiteriali nelle città di Roma e Milano (il campione comprendeva anche la città di Napoli che tuttavia non ha risposto alla richiesta dati da parte dell'Agenzia) e di come sono state affrontate le gravi ricadute sui servizi, in particolare sulle operazioni di cremazione, dovute all'emergenza sanitaria.

Un maggiore approfondimento viene infine dedicato alla gestione delle cremazioni nella Capitale, in considerazione dei ritardi che tali operazioni hanno subito a partire dai primi mesi autunnali del 2020, causando disagi inaccettabili per i cittadini in un momento così delicato come quello della perdita dei loro cari e con l'aggravante del rischio igienico-sanitario dovuto al permanere delle salme per lunghi periodi nei depositi mortuari.

1. I servizi cimiteriali a Roma
2. Decessi, gestione delle salme e operazioni cimiteriali a Roma
3. I servizi cimiteriali e l'emergenza covid-19: benchmark Roma/Milano
4. Approfondimento sulla gestione dell'emergenza cremazioni a Roma
5. Considerazioni conclusive

1. I servizi cimiteriali a Roma

Roma possiede tre cimiteri principali urbani (Monumentale del Verano, Flaminio, Laurentino) e altri otto cimiteri suburbani: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccarese, Ostia Antica, Santa Maria del Carmine (Parrocchietta), San Vittorino e Santa Maria di Galeria. I cimiteri appartengono al demanio comunale e i servizi cimiteriali, gestiti in economia fino al 1998, sono stati affidati da Roma Capitale ad Ama s.p.a. (Ama), da ultimo fino al 27 settembre 2024 ([DAC 53/2015](#)). Lo svolgimento dei servizi è quindi regolato tramite contratto di servizio (CdS) dal 16 maggio 2018 e fino al 16 maggio 2023 ([DGCa 99/2018](#)).

Ama, per il tramite del Servizio Cimiteri Capitolini, provvede alle attività relative al rilascio e alla gestione delle concessioni (assegnazioni, rinnovi, retrocessioni ecc.), nonché alla gestione delle operazioni cimiteriali, comprese le cremazioni, quest'ultime affidate esternamente insieme alla conduzione e manutenzione dell'impianto crematorio del cimitero Flaminio (l'ultimo affidamento, aggiudicato a dicembre 2017, è stato prorogato fino al 30 giugno 2021 in attesa di completare la procedura di gara aperta con bando Ama n. 39/2020). Sempre tramite appalti esterni, Ama si occupa della custodia, vigilanza, pulizia e manutenzione delle sedi cimiteriali.



Nei servizi cimiteriali oggetto di affidamento rientrano anche i servizi necroscopici e l'illuminazione votiva nel cimitero Laurentino; nei restanti cimiteri l'illuminazione votiva è invece gestita da Areti s.p.a.

Il monitoraggio della qualità erogata e percepita sui servizi, introdotto per la prima volta dal vigente CdS e avviato nel 2019, è stato affidato all'Agenzia.

Nella Figura 1 è riportata la regolamentazione contrattuale dei servizi cimiteriali e dell'illuminazione votiva.

Figura 1 Quadro della regolamentazione contrattuale

Azienda	Contratto/affidamento di servizi	Nat. Ser.	Linee Guida	Affidamento		Contratto	
			delibera	delibera	scadenza	delibera	scadenza
Vigente							
Ama s.p.a.	Servizi funebri e cimiteriali	Spl	AC 77/2017	AC 53/2015	27/09/2024	GCa 99/2018	16/05/2023
Areti s.p.a. (ex Acea Distribuzione s.p.a.)	Illuminazione votiva	Spl	-	Decr. Gov. 2264/1943	a revoca	-	-

FONTE: ACOS.

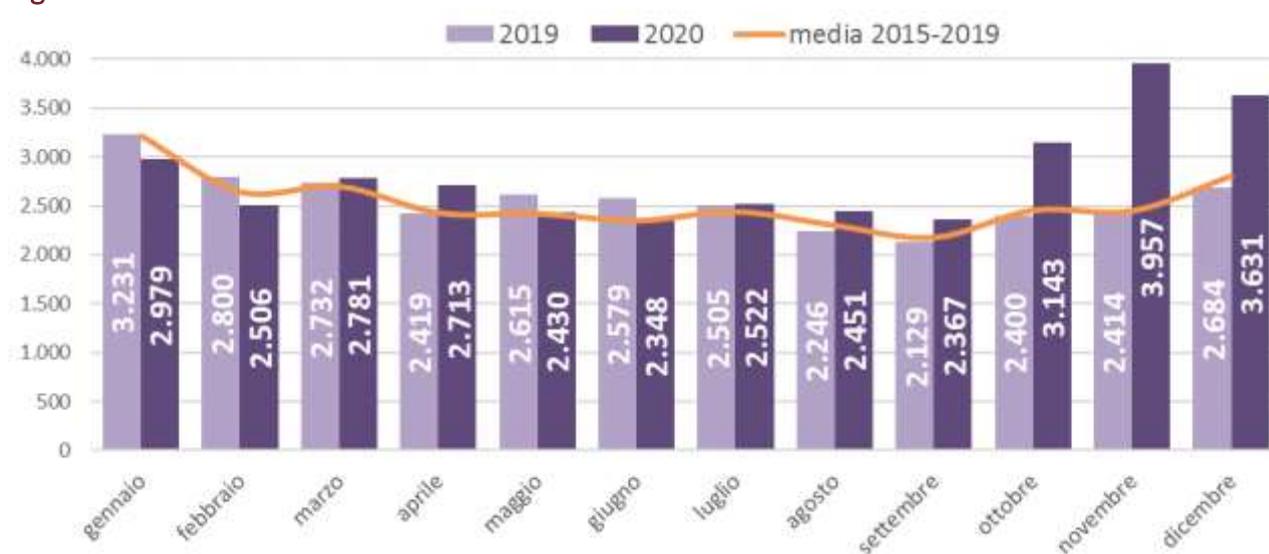
2. Decessi, gestione delle salme e operazioni cimiteriali a Roma

I decessi a Roma

Nell'anno 2020 si sono registrati a Roma circa 34mila decessi (in media 92 decessi al giorno), con un aumento del 10% rispetto al 2019.

L'incremento si è concentrato soprattutto nel quarto trimestre del 2020, con una media di oltre 3.500 decessi al mese avvenuti tra ottobre e dicembre; a novembre 2020, è stato raggiunto il picco di mortalità con quasi 4mila decessi (1.543 in più rispetto allo stesso mese del 2019, Figura 2).

Figura 2 Andamento dei decessi mensili



Nota: si tratta del numero dei decessi, avvenuti esclusivamente a Roma Capitale, di individui residenti e non residenti (non sono compresi i decessi dei residenti morti fuori Roma e sono compresi i decessi dei non residenti morti a Roma)

FONTE: ELABORAZIONI ACOS SU DATI ROMA STATISTICA.



Nel 2020, il tasso d'incremento complessivo dei decessi rispetto alla media 2015-2019 è stato dell'11,5%; i picchi maggiori si sono avuti in aprile (+11,8%) e nell'ultimo trimestre: +28% a ottobre, +69% a novembre e +30% a dicembre (Figura 2).

Considerando gli effetti sulla mortalità indotti dall'epidemia di covid-19 e restringendo l'analisi ai soli decessi di residenti avvenuti a Roma, l'Agenzia, utilizzando i dati resi disponibili dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio, ha calcolato il numero di decessi causa covid-19 rispetto alla mortalità totale dei residenti della Capitale (Figura 3).

Il calcolo, realizzato mese per mese tra gennaio 2020 e febbraio 2021, restituisce un totale di circa 2.900 decessi dovuti all'epidemia (pari all'8,1% dei decessi totali), che si è concentrato per quasi l'80% tra novembre 2020 e febbraio 2021. Per avere un termine di confronto rispetto alla media nazionale, si evidenzia che l'Istat ha calcolato, dall'inizio dell'epidemia e fino al 31 dicembre 2020, un'incidenza del 10,2% dei decessi covid-19 sulla mortalità complessiva, con differenze sensibili fra le varie ripartizioni geografiche (14,5% al Nord, 6,8% al Centro e 5,2% al Mezzogiorno).

Figura 3 Decessi causa covid-19 e decessi totali



Nota: si tratta del numero dei decessi, avvenuti esclusivamente a Roma Capitale, di individui residenti; nel calcolo effettuato si è tenuto conto dei dati sui decessi disponibili al link <https://www.deplazio.net/it/vai-alla-pagina-delle-news/337-sorveglianza-covid-19-informazioni-e-dati-disponibili>.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI ISTAT.

Le salme gestite

Il numero complessivo dei decessi non è tuttavia immediatamente rappresentativo della domanda gravante sui servizi cimiteriali.

Non tutti i deceduti a Roma trovano infatti sistemazione nei cimiteri capitolini e per alcune salme i parenti chiedono il trasferimento in altro comune o all'estero. A Roma il numero dei trasferimenti in uscita è spesso superiore ai trasferimenti in entrata, quindi il totale dei decessi (denunce di morte) è generalmente superiore a quello delle operazioni di prima sepoltura che poi vengono realizzate dai servizi cimiteriali.

In Figura 4 è riportato mese per mese, da gennaio 2020 a marzo 2021, il numero delle denunce di morte, il numero totale di salme in ingresso nei cimiteri capitolini in base alla data di fatturazione dell'operazione e quello delle salme per il quale viene richiesto il trasferimento fuori Roma; in proposito è bene precisare che la data di fatturazione non sempre corrisponde alla data di effettivo accoglimento della salma da parte del cimitero.

Mentre le denunce di morte 2020 sono state circa 3mila in più rispetto al 2019 (+10%), complessivamente i cimiteri capitolini hanno accolto 24.497 salme rispetto alle 23.640 del 2019, una differenza di circa 900



salme (+4%), interamente spiegata dal maggior numero di trasferimenti in uscita e dal minor numero di salme provenienti da fuori Roma (Figura 4).

Figura 4 Denunce di morte e salme gestite



Nota: per le denunce di morte, il giorno di registrazione non sempre corrisponde all'effettiva data del decesso.

(*) per data fatturazione diritti ex DPR 285/90, sia delle salme decedute a Roma che quelle in arrivo da altra destinazione

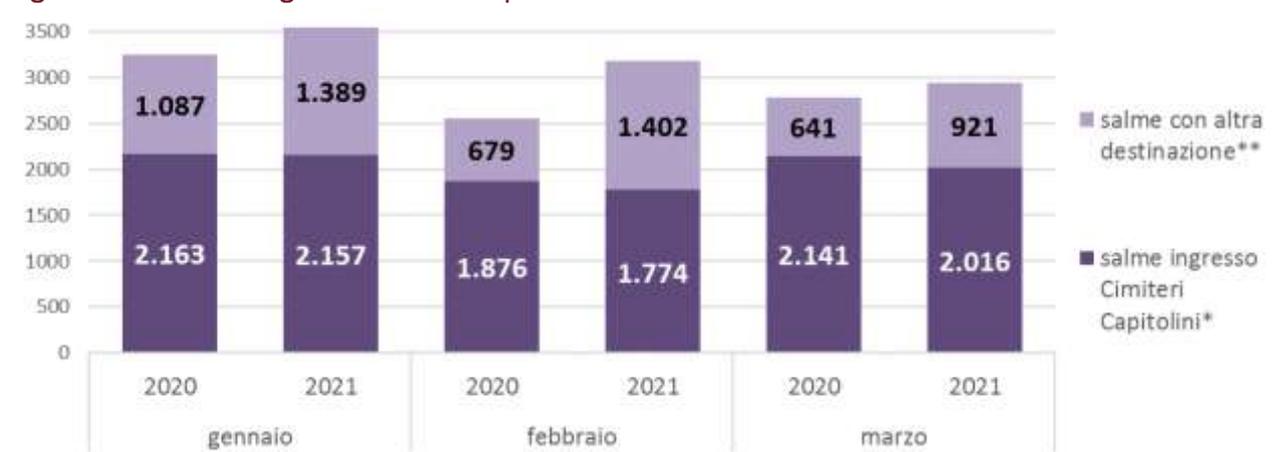
(**) per data fatturazione diritti uscita ex DPR 285/90

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.

In seguito ai ritardi che si sono progressivamente accumulati dall'autunno 2020 sui tempi di espletamento delle operazioni di prima sepoltura, alla fine dell'anno l'Amministrazione Capitolina ha incentivato le richieste di trasferimento per sepoltura fuori Roma, sospendendo temporaneamente la relativa tariffa ([DGCa 364 del 30 dicembre 2020](#)). Al fine di evidenziare gli effetti di tale decisione, nella Figura 5 è riportato il confronto per il primo trimestre 2020 e 2021 tra il numero delle salme in uscita e quello delle salme complessivamente accolte nei cimiteri capitolini (salme in ingresso).

Nel primo trimestre 2021, il numero di salme in uscita è stato di 3.712 rispetto alle 2.407 del primo trimestre 2020 (+54%), con oltre il 75% delle richieste di trasferimento nei soli mesi di gennaio e febbraio 2021, concentrazione probabilmente dovuta in parte anche al concomitante tetto degli ingressi a 200 salme settimanali per le cremazioni nel cimitero Flaminio, applicato da fine dicembre 2020 a fine gennaio 2021. I dati di dettaglio evidenziano che la sospensione tariffaria ha incentivato la scelta dei familiari di trasferire la salma in altri comuni: le richieste di trasferimento a gennaio 2021 hanno interessato il 39% delle salme gestite (+6% rispetto a gennaio 2020), il 44% a febbraio (+18%) e il 31% a marzo (+8% rispetto allo stesso mese nel 2020).

Figura 5 Salme in ingresso e in uscita primo trimestre



(*) per data fatturazione diritti ex DPR 285/90, sia delle salme decedute a Roma che quelle in arrivo da altra destinazione

(**) per data fatturazione diritti uscita ex DPR 285/90

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.



Le operazioni cimiteriali

Nel 2020, il numero totale di operazioni effettuate è stato di circa 56mila rispetto alle oltre 66mila concluse nel 2019. Il numero totale delle operazioni è superiore a quello dei decessi in quanto, anche al netto dei trasferimenti all'estero o in altro comune, varie richieste non riguardano la prima sepoltura.

Limitando l'analisi alle tipologie di operazioni numericamente più consistenti, in Figura 6 è riportata la serie storica dell'ultimo quadriennio da cui si evidenzia, in termini complessivi, una riduzione del 20% dei volumi di attività, anche se con significative differenze tra le diverse operazioni.

Le scelte dei cittadini in caso di morte sono orientate sempre più verso la cremazione, che dal 2019 rappresenta la tipologia di sepoltura quantitativamente più richiesta, e l'inumazione, operazione che complessivamente risulta meno onerosa rispetto alla cremazione e soprattutto alla tumulazione (che richiede il pagamento sia della tariffa, sia della concessione del loculo).

Il numero di operazioni di affidamento delle ceneri è diminuito nel 2020 (interrompendo il trend in crescita che si registrava dal 2017), continua però a scendere soprattutto il numero delle operazioni di tumulazione (-22% dal 2017 con una diminuzione di quasi 2mila operazioni solo nell'ultimo anno) e, conseguentemente, quello delle concessioni di loculi (poco più della metà di quelle rilasciate nel 2017, anche per la carenza di loculi disponibili). La riduzione del numero di concessioni è un dato che richiede un'attenzione particolare da parte dell'Amministrazione considerando che le entrate da concessione hanno storicamente coperto la maggior parte delle spese del servizio.

Nel 2020, una forte contrazione si osserva anche nelle esumazioni ed estumulazioni, ridotte a metà rispetto al 2017, così come nelle operazioni di raccolta resti/verifiche per capienza ad esse correlate, operazioni relativamente meno urgenti, sospese durante la pandemia per dare priorità alle richieste di prima sepoltura in attesa.

Se si confrontano i dati consuntivi con le previsioni dell'attività a regime elaborate in sede di redazione del CdS, lo scostamento è abbastanza elevato.

Per quanto, in via tendenziale, l'andamento delle diverse tipologie di operazioni sia in linea con le previsioni contrattuali, il numero di operazioni annuo complessivo è risultato sempre sovrastimato con uno scostamento massimo nell'anno 2020, indubbiamente dovuto anche alle condizioni eccezionali legate all'emergenza pandemica (Figura 7).

Figura 6 Quadro sintetico dell'andamento delle principali operazioni cimiteriali

SERVIZI CIMITERIALI	2017	2018	2019	2020	Δ 2020/2017
PRINCIPALI OPERAZIONI (n.)					
concessioni di loculi	9.371	8.522	6.302	4.932	-47%
tumulazioni	16.606	15.666	15.078	13.015	-22%
inumazioni	5.399	5.184	5.680	5.660	5%
cremazioni	15.737	15.340	15.542	15.704	0%
estumulazioni e esumazioni	8.757	10.171	7.624	4.305	-51%
affido ceneri	6.080	6.201	6.975	6.574	8%
raccolte resti/verifiche capienza	3.972	3.333	5.059	2.786	-30%
TOTALE	65.922	64.417	62.260	52.976	-20%

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA E DTA.



Figura 7 Previsioni contrattuali dell'andamento delle principali operazioni cimiteriali

PREVISIONI CDS DGCa 99/2018	2017*	2018	2019	2020	Δ 2020 QUANTITA' EFF./PREVISIONI
PRINCIPALI OPERAZIONI (n.)					
concessioni di loculi	9.371	8.683	7.995	7.307	-33%
tumulazioni	16.606	16.035	15.465	14.894	-13%
inumazioni	5.399	5.607	5.815	6.023	-6%
cremazioni	15.737	16.638	17.539	18.440	-15%
estumulazioni e esumazioni	8.757	9.129	8.123	7.055	-39%
affido ceneri	6.080	6.536	6.993	7.449	-12%
raccolte resti/verifiche capienza	3.972	3.932	3.894	3.854	-28%
TOTALE	65.922	66.560	65.824	65.022	-19%

(*) anno base, è stato riportato il numero di operazioni realmente effettuate

Nota: il dato previsionale era calcolato in relazione all'andamento delle operazioni effettuate dal 2014 al 2017.

Fonte: ELABORAZIONE ACOS SU DATI DA CDS.

Scendendo nel dettaglio delle singole operazioni (Figura 7), gli scostamenti negativi maggiori si osservano per le operazioni di esumazione ed estumulazione e per le concessioni. Le previsioni sono risultate invece più vicine alle richieste effettive per le cremazioni, per le tumulazioni, per l'affido ceneri (con scarti negativi compresi fra il 15% e il 12%) e le inumazioni (-6%). Nel 2020, per tutte le tipologie di operazioni, il numero di operazioni effettuate è risultato al di sotto di quello preventivato nel CdS.

In Figura 8 è stato dettagliato il dato mensile riferito alle principali operazioni di prima sepoltura e all'affido ceneri per l'ultimo biennio e per i primi tre mesi del 2021. L'osservazione dei dati permette infatti di evidenziare quali siano state le ricadute sui servizi dovute all'emergenza pandemica.

Nel 2020 il numero di operazioni realizzate è stato inferiore a quello dell'anno precedente per i primi 8 mesi dell'anno.

A partire da marzo 2020, il calo è principalmente legato alla sospensione di alcune attività, in ottemperanza alle misure restrittive del DPCM dell'8 marzo, ai lavori di manutenzione straordinaria dei forni crematori eseguiti a giugno e agli ulteriori interventi realizzati in luglio, agosto e settembre.

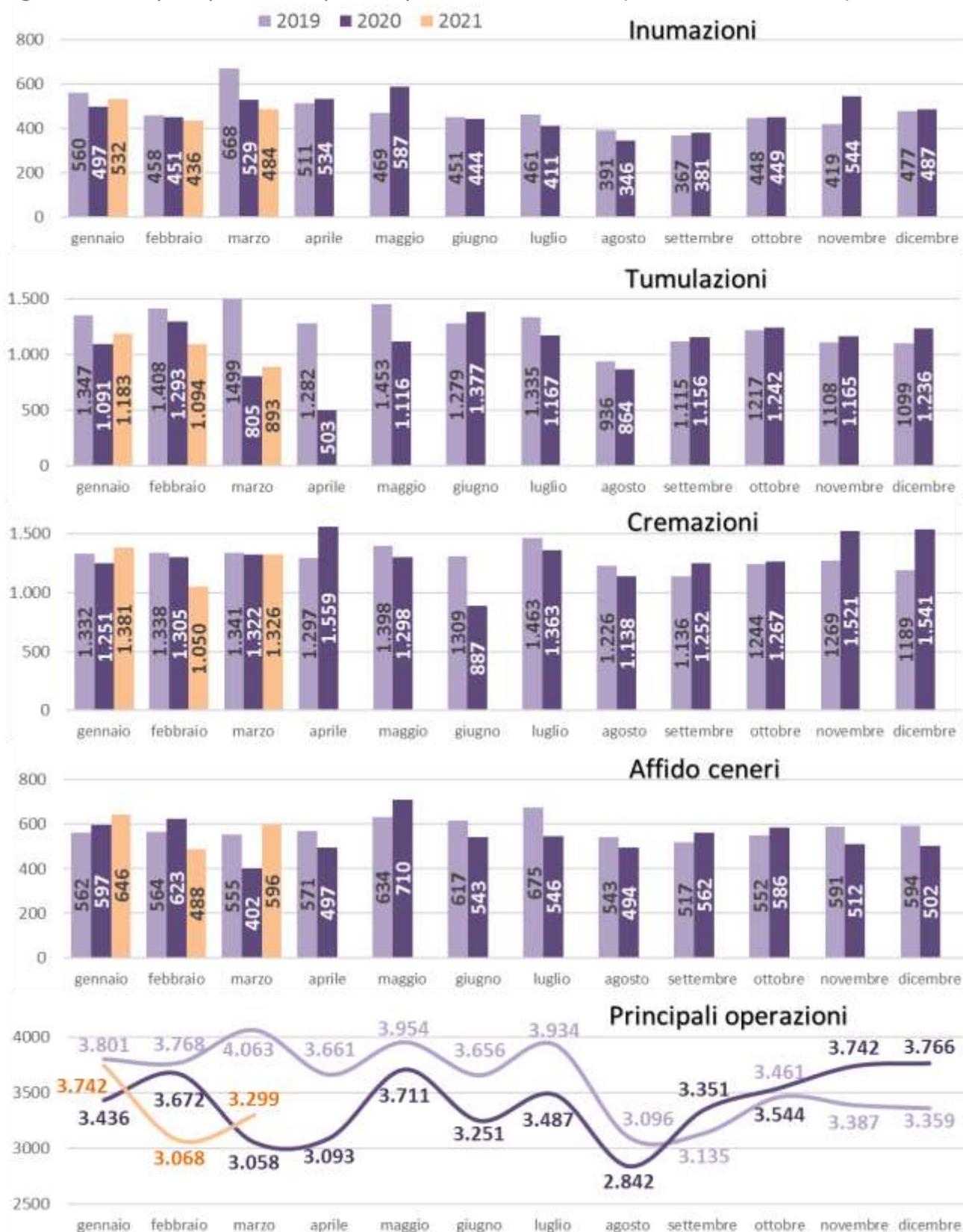
In dettaglio, sono state sospese le tumulazioni di urne e cassette ossario, l'affido delle urne, le estumulazioni di resti e le operazioni di verifica per raccolta e capienza (le tumulazioni di urne e/o cassette ossario e l'affido delle urne sono stati riattivati a partire dal 27 aprile dello stesso anno mentre gli altri servizi dal 10 giugno 2020; nel solo cimitero Flaminio le estumulazioni e le raccolte/verifiche resti sono state nuovamente sospese a fine ottobre 2020).

L'andamento descritto si è invertito a settembre, in concomitanza con la crescita del numero di decessi, mantenendosi tale sino alla fine dell'anno; nei primi tre mesi del 2021 si osserva un nuovo calo dei volumi complessivi di attività.

L'andamento delle operazioni di cremazione, in particolare, segue quello dei decessi descritto precedentemente con picchi in aprile e nell'ultimo quadrimestre del 2020 nonché a gennaio 2021 (Figura 8).



Figura 8 Principali operazioni di prima sepoltura e affido ceneri (dati mensili 2019-2021)



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA E DTA.



3. I servizi cimiteriali e l'emergenza covid-19: benchmark Roma/Milano

Nei paragrafi che seguono è stato approfondito il tema della gestione delle operazioni cimiteriali durante l'emergenza sanitaria 2020 nelle città di Roma e Milano. Il confronto è particolarmente significativo poiché nel capoluogo lombardo, diversamente da quanto avviene a Roma, i servizi cimiteriali sono gestiti direttamente dall'amministrazione comunale. Per questo motivo, si è scelto di dedicare un breve paragrafo introduttivo all'organizzazione e ai principali dati economici nelle due città.

Quadro di gestione dei servizi

In Figura 9 vengono presentati i principali dati relativi alla gestione dei servizi cimiteriali nelle città oggetto di benchmark nonché il numero di cimiteri cittadini e degli impianti dedicati alle cremazioni.

Figura 9 I servizi cimiteriali a Roma e Milano

SERVIZI CIMITERIALI	ROMA	MILANO
MODALITA' DI GESTIONE		
operazioni cimiteriali	affidamento a società in house (Ama s.p.a)	mista: gestione diretta e affidamento a terzi
manutenzione cimiteri	affidamento a società in house (Ama s.p.a)	affidamento a terzi
illuminazione votiva	affidamento a società in house solo cimitero Laurentino (Ama s.p.a) e a società controllata per i restanti 10 cimiteri (Acea s.p.a)	concessione a terzi (SAIE SRL)
numero cimiteri cittadini	11 (3 urbani e 8 suburbani)	8
poli crematori	1 cimitero Flaminio (6 linee)	1 cimitero Lambrate (4 linee)

Nota: a Milano è in corso la realizzazione di 2 nuove linee di forni

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI DA QUESTIONARIO INVIATO ALLE STRUTTURE COMUNALI COMPETENTI.

Entrate e tariffe dei servizi cimiteriali

Figura 10 Tariffe per i principali servizi cimiteriali a Roma e a Milano (2020)



Nota: per la città di Milano è stata inserita la tariffa per tumulazione e la concessione in "colombaro di testa" e la tariffa per inumazione comprende anche una quota per il cippo. Gli importi sono al netto di IVA. Per le concessioni, a durata trentennale, l'importo è al netto di bolli e diritti di segreteria.

FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI E DELIBERE DEI COMUNI SULLE TARIFFE SERVIZI PUBBLICI.



Le principali categorie di entrate dei servizi cimiteriali derivano dalle tariffe pagate per le diverse operazioni cimiteriali e dalle concessioni per i loculi deliberate annualmente dai comuni. Nella Figura 10 sono poste a confronto le tariffe richieste per le principali operazioni cimiteriali a Roma e Milano.

Le tariffe di Roma sono in generale più elevate, sia per le operazioni (soprattutto quelle di inumazione e cremazione, circa doppie di quelle di Milano), sia per le concessioni di un loculi di tipologia analoga: il costo della concessione del loculo, che varia in funzione del cimitero, del posizionamento e della tipologia di loculo richiesto, va sommato alla tariffa dell'operazione di tumulazione; nella Figura 10 il costo di concessione fa riferimento per entrambe le città a un loculo di II fascia con scadenza trentennale (fra tariffa di tumulazione e concessione trentennale, a Roma si spenderebbe 3.409 euro, a Milano 2.764 euro).

In termini complessivi è possibile comparare le entrate totali per i servizi (Figura 11). Nell'ultimo triennio, a Roma le entrate da servizi e concessioni cimiteriali per salma gestita sono superiori a quelle realizzate a Milano. Il divario è aumentato nel periodo osservato in quanto, rispetto a una sostanziale stabilità nei proventi (diminuiti dell'-1%) e nel numero di salme gestite (+3%) a Roma, a Milano il numero di salme gestite è aumentato, mentre i proventi complessivi sono diminuiti anche perché, durante l'emergenza covid-19, il Comune di Milano ha sospeso le tariffe per diverse tipologie di operazioni (per i dettagli cfr. oltre, Box 1).

Figura 11 Entrate medie per salma



Fonte: ELABORAZIONE ACOS SU DATI COMUNI.

Spese per la gestione dei servizi

Dal lato dei costi, nell'ultimo triennio, la spesa complessiva per salma gestita a Milano è stata superiore a quella di Roma, ma parte di tale differenza è dovuta alla spesa per investimenti, nettamente inferiore nella Capitale. Il divario tra le due città, sia in termini di spesa totale sia in termini di spesa corrente, si è notevolmente ridotto nell'ultimo anno (Figura 12).

A Roma quindi, nonostante le maggiori entrate per salma e i maggiori costi a carico dei cittadini per tutte le principali operazioni cimiteriali, le spese per la gestione del servizio sono state inferiori a quelle di Milano, sia per la parte corrente, sia soprattutto per gli investimenti.

Per i prossimi anni, le spese impegnate per investimenti nei cimiteri capitolini dovrebbero essere tuttavia incrementate: sono infatti stati stanziati 2,2 milioni di euro per eseguire lavori sul muro perimetrale del cimitero Verano, per la realizzazione di loculi ossario nei cimiteri Laurentino e Ostia Antica e per le indagini archeologiche necessarie al futuro ampliamento del cimitero Laurentino. A fine dicembre 2020 sono stati impegnati altri 2 milioni di euro per completare parte dei lavori iniziati nel 2020 e per realizzare ulteriori opere di manutenzione straordinaria nel cimitero di Maccarese e nel cimitero Flaminio. Sempre per il Flaminio sono state finanziate le spese per la progettazione dell'ampliamento del forno crematorio che porterà la struttura a essere dotata di 9 linee.



Figura 12 Spesa totale e corrente per salma



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI COMUNI E RENDICONTI DI GESTIONE.

L'emergenza sanitaria 2020 per i servizi cimiteriali a Roma e Milano

In entrambe le città, l'epidemia ha impattato fortemente sui servizi cimiteriali, sia per le attività di autorizzazione alla sepoltura e alla cremazione dei defunti, sia per le attività tecnico-operative presso i cimiteri e i crematori.

Al fine di avere un'idea del contesto, in Figura 13 è evidenziato il dato sui decessi mensili 2020 e l'incremento percentuale rispetto alla media mensile 2015-2019 per le due città. Nel 2020, a Roma il numero di decessi per 100mila abitanti è stato di 1.088, più basso di quello di Milano (1.315). Osservando l'incremento percentuale rispetto alla media 2015-2019 mese su mese, appare evidente come l'epidemia abbia colpito gravemente il capoluogo lombardo soprattutto nella prima fase (mesi di marzo e aprile) mentre a Roma il picco di mortalità è stato più basso e si è raggiunto solo in autunno (ottobre e novembre 2020).

Figura 13 Decessi 2020 per 100mila ab. e incremento percentuale rispetto alla media 2015-2019



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI ISTAT.

Durante la pandemia, sia a Roma che a Milano non è stato possibile soddisfare le richieste di cremazione secondo i consueti standard di servizio e le soluzioni attuate al fine di fronteggiare l'emergenza sono state molto simili. In entrambe le città, le sedi cimiteriali sono state chiuse e le operazioni di estumulazione o esumazione (e in genere tutte le attività relative alla seconda sepoltura) interrotte; è stata inoltre applicata



l'inumazione d'ufficio in assenza di diversa disposizione entro determinati giorni dal decesso. Poiché i depositi sono giunti comunque a saturazione, per accogliere il maggior numero di salme sono stati noleggiati containers refrigerati e attrezzati siti temporanei.

Le amministrazioni hanno infine deciso di sospendere le tariffe richieste per alcune operazioni; tuttavia, mentre a Milano la sospensione è stata attuata con lo scopo di "indennizzare" gli utenti per la mancata possibilità di usufruire di determinati servizi, a Roma l'esenzione disposta in relazione alla sola tariffa per il trasferimento fuori impianto è stata concepita al fine di favorire il trasporto delle salme in altri comuni e ridurre le richieste di cremazione gravanti sul crematorio del Flaminio; l'effetto di diminuire le pratiche presentate agli uffici Ama si è tuttavia avuto solo a fine aprile 2021, quando il Dipartimento Servizi Delegati (DSD) ha preso in carico l'intero processo di autorizzazione al trasferimento (per approfondimenti: Box 1 e Box 2).

Le uniche differenze di rilievo tra le due città si sono avute nella gestione delle cremazioni: nella Capitale il servizio di cremazione non è mai stato completamente sospeso, mentre a Milano la completa interruzione è stata disposta per tre volte nel corso del 2020.

Durante la prima ondata pandemica, nel capoluogo lombardo, al fine di evitare tempi di giacenza eccessivi (superiori a 20 giorni), si è scelto dapprima di sospendere le cremazioni di defunti deceduti nel territorio comunale ma residenti in altro comune e poi di sospendere tutte le autorizzazioni alla cremazione presso il polo di Lambrate con blocco degli ingressi per cinque giorni nel mese di marzo e per otto giorni nel mese di aprile. Le sospensioni sono state reiterate anche durante la seconda ondata della pandemia (ottobre-dicembre); anche in questo caso sono state prima negate le cremazioni ai defunti non residenti per poi arrivare a chiudere il servizio di cremazione a Lambrate per tutti i defunti deceduti dal 19 dicembre 2020 al 3 gennaio 2021. Quasi tutti i provvedimenti attuati a Milano sono stati disposti con ordinanza sindacale (Box 1).

Nella Capitale i primi interventi sono arrivati su iniziativa di Ama a fine ottobre 2020 nel momento in cui è stata raggiunta la saturazione dei posti disponibili nella camera mortuaria del cimitero Flaminio, con 900 salme e 250 resti mortali in giacenza. Le cremazioni non sono mai state interrotte né limitate a determinate categorie di defunti, ma sono stati contingentati gli ingressi per cremazione al cimitero Flaminio: massimo 200 a settimana da fine dicembre 2020 a inizio febbraio 2021 (un elenco dettagliato degli interventi è stato riportato nel Box 2).



BOX 1: PROVVEDIMENTI EMERGENZA A MILANO

- Ordinanza 12 del 13 marzo 2020:
 - inumazione d'ufficio nel Cimitero Maggiore, in assenza di diversa disposizione entro 5 giorni dal decesso (obbligo rimasto in vigore fino a giugno, e poi sospeso dall'ordinanza 34 dell'8 giugno 2020).
- Ordinanza 16 del 26 marzo 2020:
 - monitoraggio continuo della domanda di cremazione;
 - obbligo di limitare le cremazioni ai soli defunti residenti a Milano nel caso in cui la domanda superi la capacità di risposta dell'impianto crematorio e del deposito dei feretri;
 - esenzione dal pagamento delle tariffe comunali per inumazione e tumulazione per i cittadini deceduti a Milano ma non residenti, qualora non sia possibile usufruire del servizio di cremazione;
- Cremazioni limitate ai soli defunti residenti a Milano dal 29 marzo 2020 (decisione della Direzione comunale competente);
- Ordinanza 18 del 2 aprile 2020:
 - estensione fino al 30 aprile 2020 della riserva del servizio di cremazione ai soli defunti residenti a Milano;
 - chiusura temporanea ai nuovi accessi del Crematorio di Lambrate (8 giorni ad aprile);
 - esenzione dal pagamento, per il periodo di sospensione delle cremazioni, delle tariffe e dei diritti per inumazione e tumulazione.
- Ordinanza 20 del 20 aprile 2020:
 - proroga a 2 anni per il cimitero Maggiore della tumulazione o inumazione d'ufficio in assenza di diversa disposizione entro 48 ore dal decesso o se non è possibile effettuare la cremazione entro 3 giorni per saturazione degli impianti di cremazione della provincia;
 - abolizione del costo per il rimborso all'amministrazione delle spese sostenute per l'inumazione d'ufficio anche in caso di successiva richiesta di nuova destinazione della salma;
 - sospensione tariffe per esumazione ed estumulazione straordinaria;
 - riapertura delle cremazioni per i residenti dal 21 aprile 2020.
- Cremazioni limitate ai soli defunti residenti a Milano dal 5 novembre 2020 (decisione della Direzione comunale competente).
- Ordinanza 61 del 18 dicembre 2020:
 - interruzione delle cremazioni dal 19 dicembre 2020 al 3 gennaio 2021 (per effettuare i servizi di cremazione già programmati e consentire gli interventi di manutenzione straordinaria);
 - sospensione tariffe inumazione e tumulazione.



BOX 2: MISURE EMERGENZIALI A ROMA

Fase 1: chiusura al pubblico dei cimiteri capitolini dal 7 marzo sino al 3 maggio.

Fase 2:

- Dal 30 ottobre 2020:
 - disposizione del deposito preventivo delle salme nel cimitero del Verano, con possibilità di prelevarle 48 ore prima per lo spostamento nel cimitero Flaminio per la cremazione (obbligo rimasto in vigore nelle prime due settimane di novembre);
 - interruzione delle operazioni di estumulazione e verifica dei resti mortali.
- Dal 18 novembre 2020:
 - aumento dei posti per salme/resti mortali disponibili in camera mortuaria nel cimitero Verano tramite ristrutturazione di una galleria (capienza di 300 posti) e utilizzo più intensivo dell'impianto di cremazione (anche turni domenicali);
 - aumento dei posti per salme/resti mortali in camera mortuaria nel cimitero Flaminio (da 1.315 a oltre 2.160 posti), dapprima allestendo ulteriori celle frigo e altre sale e poi a inizio 2021 anche tramite containers noleggiati.
- Da metà dicembre 2020:
 - aumento risorse dedicate alle pratiche delle cremazioni;
 - contingentamento a 200 salme/settimana degli ingressi per cremazione al cimitero Flaminio (da ultima settimana dicembre 2020 a fine gennaio 2021);
 - inumazione d'ufficio entro 5 gg in assenza di diversa disposizione;
 - tumulazione anche in assenza di adesione del concessionario.
- [DGCa 364/2020](#)
 - sospensione della tariffa per cremazione fuori impianto.
- Da gennaio 2021:
 - accordi con obitori per proseguimento convenzioni/aumento posti disponibili da 147 a 174 celle frigorifere per Roma (Policlinico Umberto I, Policlinico Gemelli, Policlinico Tor Vergata).
- Nota Dipartimento Tutela Ambientale e del 16 aprile 2021 e nota Dipartimento Servizi Delegati del 22 aprile 2021:
 - presa in carico da parte del Dipartimento Servizi Delegati dell'intero processo di autorizzazione al trasferimento fuori impianto (fase istruttoria e fase autorizzativa) e dei relativi processi di affido ceneri; permanenza in capo ad Ama della fatturazione all'utente (dal 26 aprile 2021 e non oltre il 30 giugno 2021).
- Dal 15 marzo 2021:
 - sospensione attività amministrative e operazioni seconda sepoltura (quali verifiche di capienza/raccolta, estumulazioni salme, ceneri e resti ossei, esumazioni straordinarie, tumulazione ceneri, concessioni loculi cinerari e ossari ecc.) dall'8 marzo (servizi poi progressivamente ripristinati tra il 3 e il 24 maggio 2021);
 - gestione delle pratiche a distanza (invio delle pratiche digitalizzate in formato PDF).



4. Approfondimento sulla gestione dell'emergenza cremazioni a Roma

A Roma, l'eccesso di mortalità causato dall'epidemia ha avuto conseguenze gravi sui servizi cimiteriali erogati dall'Ama, soprattutto per quanto riguarda le cremazioni. A partire da ottobre 2020, le operazioni hanno infatti subito pesanti ritardi causando disagi e disservizi per i cittadini e lunghi tempi di giacenza delle salme nei depositi mortuari. Ama era impreparata a gestire l'emergenza e non è stata in grado di rispettare i tempi standard per le operazioni di cremazione (si veda in proposito anche il [cap. 6 della Relazione annuale 2020](#) dell'Agenzia). A fronte di tali disservizi, ai cittadini non è stato riconosciuto alcun indennizzo poiché il CdS rimanda la puntuale definizione dello stesso alla Carta dei Servizi (CQS) che tuttavia non è stata ancora ultimata. Una proposta di CQS era stata trasmessa da Ama al Dipartimento Tutela Ambientale (DTA) a maggio 2019 ma non è stata perfezionata per difficoltà di coordinamento tra il DTA e l'Assessorato allo Sviluppo Economico e Attività Produttive; l'attività di nuova redazione e aggiornamento è iniziata solo a maggio 2021 ed è attualmente in corso.

Il vigente CdS prevede che la cremazione venga effettuata entro 15 giorni dalla presentazione della richiesta, aumentabili a 25 giorni qualora le richieste di cremazione eccedano il 10% del quantitativo medio mensile; un termine neppure troppo stringente se si considera che a Milano sono previsti 3 o 5 giorni, rispettivamente nei periodi di bassa e alta mortalità.

A Roma, da ottobre in poi le attese hanno invece superato i 30 giorni. Il puntuale monitoraggio dei tempi procedurali risulta tuttavia estremamente difficoltoso poiché Ama non è in grado di conoscere con esattezza i tempi medi di effettuazione delle operazioni cimiteriali, in quanto le varie fasi del processo non sono gestite in maniera informatizzata.

In base all'analisi dei dati e della documentazione resa disponibile, è utile, anche nella prospettiva di apportare in futuro correttivi al vigente CdS, evidenziare quali fattori abbiano maggiormente contribuito a determinare i ritardi registrati a partire dallo scorso autunno.

A tal fine è necessario considerare l'intero processo sottostante l'operazione di cremazione.

In base a quanto descritto al punto 2.3 dell'allegato A1 del CdS, per le cremazioni è possibile distinguere una fase di tipo amministrativo (istruttoria della pratica e successiva autorizzazione) e una fase operativa (accettazione del feretro e operazione).

Per quanto riguarda la fase amministrativa, la criticità principale consiste nella complessità e nella non completa dematerializzazione della procedura. Ai due fattori si aggiunge, come accennato in precedenza, l'assenza di un sistema informatizzato di registrazione e tracciamento in grado di monitorare i tempi di svolgimento di ogni singola fase della procedura amministrativa, così da comprendere in quale momento e per quale motivo si verificano gli "intoppi" (ad esempio carenza di documentazione da parte Ama, ASL, o degli operatori funebri ecc.).

La procedura per ottenere l'autorizzazione alla cremazione coinvolge sia Ama (che gestisce l'istruttoria) sia Roma Capitale (che tramite il DSD emette l'autorizzazione dell'Ufficiale di Stato Civile) con un vero e proprio trasferimento fisico delle pratiche tra i due uffici.

Dopo il decesso, per il tempo necessario al completamento della pratica amministrativa, le salme trovano ricovero nei depositi cimiteriali. Ritardi nei tempi di lavorazione allungano quindi la permanenza delle salme in giacenza nei depositi.



Sempre con riferimento alla fase amministrativa, nel 2020 vi sono stati vari fattori “penalizzanti” che hanno ulteriormente allungato i tempi di lavorazione:

- Il trasloco a maggio 2020 dell’Ufficio del DSD dal Verano, dove sono situati anche gli uffici amministrativi Ama, agli uffici dell’anagrafe centrale (sede del DSD), che ha allungato i tempi del materiale trasferimento delle pratiche tra i due uffici;
- la necessità di rispettare le norme di sicurezza a tutela dei lavoratori contro il rischio di contagio da coronavirus, che inevitabilmente ha reso più complessi alcuni processi autorizzativi;
- il minor numero di risorse umane disponibili dovuto ai casi di contagio tra i lavoratori Ama.

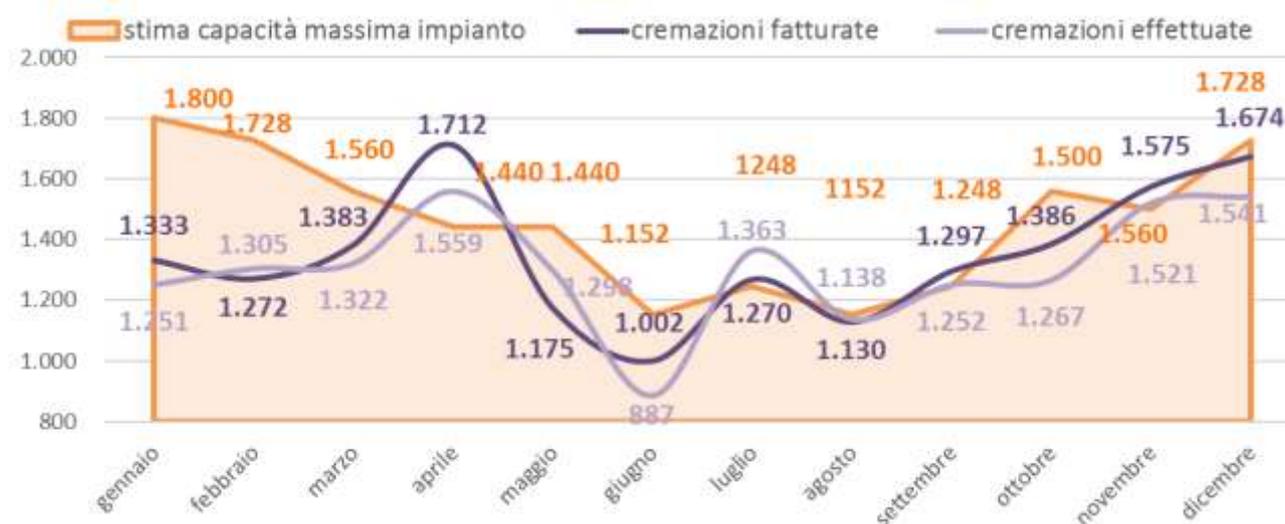
Per quanto riguarda poi la fase operativa, il numero di operazioni eseguibili in caso di aumento improvviso della domanda dipende principalmente dalla capacità strutturale dell’impianto crematorio e, in secondo luogo, dalle scelte gestionali e organizzative.

In termini di capacità strutturale, l’impianto crematorio del Flaminio è dotato di 6 linee di forni in grado di effettuare a regime normale circa 60 cremazioni al giorno per linea, aumentabili a un massimo di 75 nei mesi a mortalità più elevata, tipicamente dicembre, gennaio e febbraio, giugno, luglio e agosto. Considerando tali dati, l’Agenzia ha voluto confrontare la capacità potenziale del crematorio con il numero di cremazioni di salme e resti autorizzate/fatturate ed effettuate nel 2020; nel calcolo si è tenuto conto degli interventi di manutenzione che hanno determinato il fermo a rotazione di 4 delle 6 linee di forni a giugno e degli ulteriori interventi che hanno comportato l’utilizzo parziale delle linee a luglio, agosto e settembre.

Per l’anno 2020, secondo il calcolo, gli impianti erano in grado di effettuare un massimo di circa 17.500 cremazioni. L’analisi riportata in Figura 17 dimostra quindi che l’impianto non era in grado di assorbire la domanda (cremazioni fatturate) solo in aprile, luglio, settembre e novembre, mesi indubbiamente caratterizzati da una mortalità eccezionalmente elevata rispetto alla media.

Considerando che al 31 maggio 2020 vi erano già 800 salme in giacenza (divenute 2.120 a fine dicembre, in base a quanto riportato da Ama in una nota inviata all’Amministrazione il 2 marzo 2021), tra giugno e settembre si sono aggiunte ai depositi poco meno di 200 salme in attesa di cremazione, oltre a quelle destinate alle altre tipologie di sepoltura.

Figura 17 Potenzialità impianto crematorio Flaminio e cremazioni 2020



FONTE: ELABORAZIONE ACOS SU DATI AMA.



A ottobre 2020, con l'arrivo della seconda ondata pandemica, i depositi erano quindi già quasi completamente saturi, ancor prima del picco di mortalità di novembre e dicembre; infatti, è stata la stessa Ama a comunicare l'esaurimento dei posti nei depositi mortuari del Flaminio nella prima nota inviata all'Amministrazione sulle criticità inerenti i servizi cimiteriali, trasmessa a fine ottobre (si consideri che le salme destinate alla cremazione costituiscono mediamente più del 60% delle salme in giacenza).

Il maggior numero di decessi registrato in autunno e le difficoltà di natura amministrativa sono andati quindi ad aggravare una situazione che era già ampiamente critica e a cui si è arrivati per una gestione poco efficiente delle operazioni e delle salme in giacenza nei mesi precedenti; ne è una riprova il fatto che, nonostante il gran numero di salme già in giacenza, nella maggioranza dei mesi le cremazioni effettuate sono state inferiori a quelle autorizzate e anche al numero minimo di cremazioni effettuabili (60 cremazioni al giorno per linea).

D'altronde le condizioni forfettarie che regolano il servizio affidato da Ama a terzi per il triennio 2018-2020 (che comprende sia l'attività di manutenzione e conduzione dell'impianto, sia l'esecuzione delle cremazioni) non incentivavano in alcun modo l'affidatario a effettuare un numero di operazioni superiore al minimo richiesto, così da poter ridurre all'occorrenza le giacenze; per le attività di cremazione è prevista infatti una remunerazione "a corpo" delle prestazioni, indipendentemente dal numero di operazioni effettuate.

A ulteriore conferma del problema, si evidenzia che il nuovo bando per l'affidamento del servizio, aggiudicato a fine a maggio 2021 per 36 mesi, pur non modificando la modalità forfettaria di remunerazione, ha innalzato il numero di cremazioni giornaliere da garantire (massimo 75 nei giorni lavorativi e 65 nei festivi) e inserito delle premialità in relazione all'effettuazione di cremazioni eccedenti le 60 giornaliere o se eseguite oltre il normale orario diurno. È inoltre richiesta la comunicazione settimanale di una stima della potenzialità di cremazione prevista per la settimana successiva, anche in funzione delle eventuali attività manutentive, e la comunicazione di ogni altra circostanza che possa determinare un ritardo o un impedimento all'esecuzione delle cremazioni negli orari programmati; tali impegni sono finalizzati a consentire ad Ama di riorganizzare la propria attività amministrativa ed effettuare le necessarie comunicazioni per ridurre eventuali disagi agli utenti.

Fermo restando quanto osservato in relazione alla capacità operativa dei forni rispetto al numero di richieste pervenute nel 2020, il fatto che i forni abbiano comunque lavorato a ritmi vicini alla potenzialità massima, suggerisce di tornare a valutare l'adeguatezza dell'attuale dotazione impiantistica in vista del tendenziale aumento della percentuale di cremazioni. Dietro segnalazione di Ama, già nel 2017 la Giunta Capitolina aveva infatti dettato, con [Memoria di GC 54/2017](#), gli indirizzi strategico-operativi per l'ampliamento delle infrastrutture dedicate alle cremazioni nei cimiteri capitolini, motivando la propria risoluzione alla luce dei dati storici sull'incremento del tasso di mortalità e sulla crescita percentuale registrata dalle cremazioni tra il 2001 e il 2015. Tale processo si è poi arrestato perché il numero di cremazioni ha subito un rallentamento rispetto alle previsioni ed è stata data priorità a interventi di manutenzione straordinaria che potessero garantire la fruibilità e l'accessibilità alle sedi cimiteriali (sistemazione edifici e mura pericolanti ecc.).

In quest'ottica è senz'altro da condividere la scelta di dare nuova attuazione agli indirizzi forniti dalla Giunta Capitolina nel 2017, con il recente affidamento ad Ama del ruolo di stazione appaltante per il servizio di progettazione dell'ampliamento del forno crematorio del Flaminio (Box 3).



BOX 3: AMPLIAMENTO INFRASTRUTTURE DEDICATE ALLA CREMAZIONE

I primi progetti di ampliamento delle infrastrutture dedicate alla cremazione sono stati proposti da Ama all'Amministrazione già a fine 2016 e nei primi mesi del 2017; Ama aveva infatti segnalato a Roma Capitale la necessità e urgenza di acquisire le autorizzazioni per la realizzazione di diversi investimenti tra cui la riqualificazione dell'impianto crematorio del Flaminio e l'acquisto di ulteriori celle frigorifere (28 a servizio dell'impianto e 10 a servizio della camera mortuaria).

Con la Memoria di Giunta Capitolina 54 dell'11 agosto 2017, Roma Capitale aveva infatti fornito gli indirizzi strategico-operativi per l'implementazione e la manutenzione delle infrastrutture dedicate alle cremazioni nei cimiteri capitolini. La relazione riportata nel corpo della stessa Memoria proponeva per il crematorio del Flaminio la realizzazione di quattro nuove linee e la costruzione di un nuovo polo crematorio al Laurentino.

Alla citata Memoria erano seguite le DD 358, 359, 360 e 361 del 9 marzo 2018 del DTA che autorizzavano l'affidamento di servizi di architettura e progettazione per la ristrutturazione e ampliamento dell'impianto crematorio del Flaminio, la realizzazione del nuovo polo crematorio e di 6.000 loculi al Laurentino oltre a interventi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione nei cimiteri Laurentino, Flaminio (per il quale era previsto anche l'adeguamento della rete fognaria) e Verano; per il cimitero Flaminio si ipotizzava di realizzare 3 nuovi forni, mentre la creazione del nuovo polo del Laurentino sarebbe stata dotata di 2 linee di forni per una spesa stimata rispettivamente in circa 4 e 5 milioni di euro. Le citate DD sono state però successivamente revocate in autotutela con la DD 1606/2018 al fine di *"adottare nuovi atti in ottemperanza a quanto disposto dal nuovo CdS"*.

Il vigente CdS riserva all'Amministrazione la scelta di realizzare o meno gli investimenti e attribuisce a Ama il solo compito di proporre gli investimenti e di operare come stazione appaltante realizzando le opere e le manutenzioni straordinarie solo su specifico incarico dell'Amministrazione.

Successivamente, nel 2019, in vigore del nuovo CdS, Ama ha inviato le schede tecniche descrittive degli interventi di manutenzione straordinaria e di ampliamento. Nella nota di trasmissione (31 maggio 2019), Ama indicava quale priorità assoluta proprio la realizzazione di nuovi forni per il crematorio (almeno 2 dei 4 previsti dalla Memoria 54/2017) e la conversione da GPL a metano di quelli esistenti; segnalava altresì come l'aumento delle cremazioni, in assenza di adeguamento dell'impiantistica, avrebbe portato all'accumulo di salme in celle di refrigerazione per ritardi nelle operazioni. Con ulteriore nota del 30 novembre 2020, Ama ha aggiornato le proposte di lavori da eseguire nei cimiteri capitolini, riproponendo l'ampliamento del forno crematorio del cimitero Flaminio con la realizzazione di tre nuove linee.

A fine 2020, l'iter per la realizzazione di nuove linee dei forni è ripreso: con la DD 1870 del 2 dicembre 2020, il Direttore del DTA ha affidato ad Ama il ruolo di stazione appaltante per il servizio di progettazione dell'ampliamento del forno crematorio del Flaminio, impegnando fondi per un totale di 73.425 euro.

5. Considerazioni conclusive

Le criticità emerse nella gestione dell'emergenza sanitaria, nonché i disagi e i disservizi subiti dai cittadini, suggeriscono un ultimo ordine di considerazioni in merito all'opportunità di proseguire nell'affidamento ad Ama dei servizi cimiteriali - valutando invece le alternative di reinternalizzazione, ricorso al mercato o scissione societaria - e nell'attribuzione al DTA delle competenze in materia.



A condurre a tale conclusione non è solo la natura dei servizi cimiteriali, che è assai diversa da quella della gestione dei rifiuti urbani (anche questa affidata ad Ama), ma anche l'attuale stato di crisi industriale, organizzativa ed economico-finanziaria attraversata dall'azienda, che forse potrebbe trarre beneficio da un riposizionamento sul proprio core business.

Peraltro, nel corso del tempo, Ama non ha investito risorse specifiche nel servizio. In tema di risorse umane, quando nel 1998 i servizi funebri e cimiteriali sono stati trasferiti ad Ama, il personale in servizio per lo svolgimento delle attività era di 349 unità, scese a 292 al 31 dicembre 2017 (dato riportato nel vigente CdS). Attualmente i lavoratori sono 244 e di questi solo 58 sono operatori con qualifica specifica di interratori/seppellitori, che eseguono le operazioni cimiteriali di prima e seconda sepoltura (inumazioni, tumulazioni, esumazioni, estumulazioni; è comunque prevista l'entrata in servizio di 20 nuovi operatori cimiteriali con qualifica di interratori/seppellitori che andrà anche a sopperire al licenziamento di 16 operatori coinvolti nel 2020 in un'indagine della Procura).

Le risorse amministrative che si occupano delle pratiche relative a prime e seconde sepolture sono invece 20, di cui un responsabile generale e uno specifico del settore cremazioni.

Gran parte della restante forza lavoro ha qualifiche di natura tecnica o amministrative più generiche.

Inoltre, la società non utilizza risorse proprie ma appalta esternamente molte delle attività che le sono state affidate:

- conduzione forno crematorio e cremazioni;
- servizio di prelievo e trasporto delle salme al civico deposito di osservazione o all'obitorio comunale;
- videosorveglianza presso le strutture dei cimiteri capitolini;
- manutenzione edile;
- manutenzione degli impianti di depurazione presenti nei cimiteri capitolini (manutenzione ordinaria e interventi a guasto);
- manutenzione attrezzature cimiteriali (es. calaferetri);
- manutenzione verde pubblico;
- pulizia cimiteriale;
- servizio di nolo cassoni, ritiro, trasporto, smaltimento dei rifiuti dei cimiteri capitolini, prodotti da operazioni cimiteriali.

Vale la pena aggiungere che la divisione delle competenze per la gestione delle pratiche amministrative fra azienda e Amministrazione non favorisce una trasparente attribuzione delle responsabilità circa la tempestività e la qualità del servizio. Per analoghe ragioni, sembra opportuno riunire la titolarità e la responsabilità della gestione del servizio con quella delle decisioni di investimento.

Infine, spinge ad una rivisitazione dell'assetto organizzativo del servizio anche quanto emerso dal confronto economico con la città di Milano: il servizio offerto a Roma risulta infatti particolarmente oneroso per gli utenti, mentre le spese di gestione e d'investimento sono inferiori a quelle di Milano, offrendo un servizio inadeguato a soddisfare le aspettative dei cittadini che dal 2017 valutano il servizio costantemente inferiore alla sufficienza (si veda, in proposito, [l'Indagine annuale ACoS sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale](#))

