

AS2098 - COMUNE DI PALERMO - RICOGNIZIONE SPL 2024

Roma, 30 maggio 2025

Comune di Palermo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 28 maggio 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Palermo n. 392 del 27 dicembre 2024, avente a oggetto "*Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell'art. 17 del d.l. n. 90/2014 – Anno 2023 – Revisione periodica ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2023 dal Comune di Palermo ex art. 20 decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" – Relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione straordinaria e successivi aggiornamenti di cui alle deliberazioni di Consiglio comunale n. 817/2017 e n. 396/2023*" (di seguito "il Piano") e alle allegate relazioni, adottate da Codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*), contenenti le ricognizioni della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza (di seguito anche "la Ricognizione"). La Ricognizione e il *link* ipertestuale al Piano sono stati pubblicati in data 4 aprile 2025 sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi pubblici Locali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale che emergono dal Piano e dalla Ricognizione con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani e ai servizi di trasporto pubblico locale e connessi, considerata la gestione gravemente insoddisfacente di tali servizi da parte delle società *in house* affidatarie - già rilevata con la segnalazione AS1967¹ - che rende non adeguatamente giustificato il mantenimento dell'affidamento e della relativa partecipazione da parte del Comune.

Preliminarmente si osserva che in base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, la ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve altresì indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

¹ AS1947 – Comune di Palermo – Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 21/2024.

Il d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Inoltre, il d.lgs. n. 175/2016 (recante il *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, anche “TUSPP”) prevede espressamente che le disposizioni ivi contenute sono finalizzate alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato e individua tassativamente i casi in cui possono essere mantenute o costituite società a controllo pubblico, stabilendo stringenti vincoli di scopo e di attività (cfr. articolo 4, commi 1 e 2, del TUSPP), nonché i casi in cui le amministrazioni devono procedere alla dismissione delle relative partecipazioni (cfr. articolo 20, comma 2, del TUSPP). Pertanto, quando un’amministrazione viola le disposizioni del TUSPP, compie un’azione potenzialmente in grado di ledere la concorrenza, che legittima un intervento dell’Autorità.

L’articolo 20 del TUSPP, in particolare, dispone che le amministrazioni effettuano annualmente un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione (anche mediante messa in liquidazione o cessione) nei casi, tra gli altri, in cui le partecipazioni societarie non rientrino in alcuna delle categorie di attività consentite ex articolo 4 del TUSPP (articolo 20, comma 2, lett. a)).

Secondo quanto prescritto dall’articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, in materia di gestioni *in house* di servizi pubblici locali, l’ente locale deve procedere all’analisi periodica e all’eventuale razionalizzazione previste dal citato articolo 20 del TUSPP, dando conto, nel relativo provvedimento, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Premesso quanto sopra, l’Autorità ritiene che laddove dalla ricognizione emerga una gestione del servizio gravemente insoddisfacente per la quale il mantenimento dell’affidamento *in house* non si giustifica sul piano economico e qualitativo, viene meno la stretta necessità della società per i fini istituzionali dell’ente, richiesta dall’articolo 4, comma 1, del TUSPP - non essendo il gestore in grado di offrire adeguatamente il servizio affidato - e può pertanto integrarsi la fattispecie di cui alla citata lett. a) dell’articolo 20, comma 2, del TUSPP, atta a giustificare la dismissione della medesima partecipazione.

Inoltre, è indubbio che le gestioni gravemente disfunzionali possano tradursi in una violazione sia degli obblighi di servizio pubblico, sia delle obbligazioni previste dal contratto di servizio, e quindi dare legittimamente luogo alla risoluzione anticipata dell’affidamento ex articolo 27 del d.lgs. n. 201/2022.

(i) Sul servizio di gestione dei rifiuti urbani

Con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti, affidato *in house* alla società Risorse Ambiente Palermo S.p.A. (di seguito, “RAP S.p.A.”) per il periodo 2020-2035 (15 anni)², va rilevata innanzitutto l’assenza nella Ricognizione di adeguate informazioni relative all’andamento della gestione sotto i profili della qualità del servizio (erogata e/o percepita), del raggiungimento degli

² RAP svolge il servizio di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, nonché le attività di cessione dei materiali recuperabili nel Comune di Palermo.

obiettivi previsti nel contratto di servizio da parte della società affidataria RAP S.p.A. e sul livello di gradimento del servizio da parte dell'utenza.

La Ricognizione riporta infatti le principali criticità dell'attuale sistema di gestione del servizio, senza indicare le azioni intraprese per risolverle o quantomeno limitarle³. Si tratta, in particolare, di: *i)* carenza di personale; *ii)* difficoltà di gestione e innovazione del parco mezzi; *iii)* necessità di ammodernamenti di autoparchi e sedi operative; *vi)* mancata realizzazione della VII vasca della discarica di Bellolampo; *v)* mancata estensione della Raccolta Differenziata in tutto il territorio cittadino; *vi)* mancata realizzazione di tutti i Centri Comunali di Raccolta e delle Isole Ecologiche Mobili previsti; *vii)* mancata piena attuazione del Piano di spazzamento; *viii)* diffuse violazioni al Regolamento Comunale sui rifiuti da parte dell'utenza cittadina.

Per quanto attiene ai dati di raccolta differenziata e ai costi del servizio, la Ricognizione si limita a riportare la fotografia dei dati forniti dal Rapporto Rifiuti Urbani di ISPRA (Edizioni 2022 e 2023) e dallo studio UIL – analisi della Tassa Rifiuti (TARI) anno 2023, i quali, contrariamente a quanto sembra suggerire l'Ente, non sono in alcun modo idonei ad attestare un'efficiente gestione del servizio.

Si osserva infatti che, con specifico riferimento alla raccolta differenziata, dai dati pubblicati nel “*Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2024*” di ISPRA emerge come le *performance* in termini di percentuali di raccolta differenziata e di produzione *pro capite* dei rifiuti siano tra le peggiori rilevate su tutto il territorio nazionale: tra i 14 Comuni italiani con popolazione superiore a 200.000 abitanti, il Comune di Palermo, infatti, si colloca in sesta posizione per quantità *pro-capite* di rifiuti prodotta (pari a 567 kg/abitante per anno)⁴ e si conferma ultimo, con ampio distacco dagli altri, per percentuale di raccolta differenziata (pari soltanto al 16,9%, anche se in leggero incremento rispetto al 15,2% del 2022)⁵.

Peraltro, numerose sono le notizie di stampa circa gli episodi di emergenza dovuti ai cumuli di rifiuti non raccolti in Città, alla carenza di personale e di mezzi della società e alla generale insoddisfazione dell'utenza per il servizio svolto da RAP S.p.A.⁶.

Anche i dati relativi all'andamento economico della società nel triennio 2021-2023 risultano estremamente critici. Come evidenziato nella Ricognizione, le perdite di bilancio subite nel corso del 2023 hanno determinato la necessità di una ricapitalizzazione della società da parte del socio unico (Comune di Palermo), la predisposizione di un piano di risanamento triennale ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del TUSPP e l'incremento della tariffa TARI 2024-2025 in misura pari all'11,8% rispetto al corrispettivo 2023.

Nonostante tale situazione, nel Piano il Comune di Palermo attesta il mantenimento della partecipazione in RAP S.p.A., senza alcun tipo di azione o intervento, non illustrando le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del

³ Alcune azioni, pur indicate, non sembra siano state concretamente implementate, come ad esempio la stipula di un nuovo contratto di servizio tra il Comune e il gestore.

⁴ Si consideri che la media nazionale è pari a 496 kg/abitante per anno.

⁵ Per quanto riguarda le percentuali di raccolta differenziata nell'anno 2023, la media nei quattordici Comuni italiani con popolazione superiore a 200.000 abitanti è pari al 49,1%, la media nazionale è pari al 66,6% e la media della Regione Sicilia è pari al 55,2%.

⁶ Cfr. <https://www.palermotoday.it/tag/emergenza-rifiuti/> e <https://www.comune.palermo.it/palermo-informazione-dettaglio.php?id=39564&tipo=1>.

servizio alla società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come invece richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022. Ciò nonostante le criticità evidenziate nei pareri del Ragioniere Generale e del Collegio dei Revisori del Comune di Palermo⁷.

In particolare, il Collegio dei Revisori, ritiene che le criticità riscontrate nei servizi e negli aspetti finanziari fragili di alcune società partecipate “*debbano essere risolte con interventi strutturali organizzativi all'interno delle Partecipate (vedasi in merito relazione ispettiva RAP)*” e invita il socio Comune di Palermo a “*incidere sulle Governance in merito*”.

Nella Ricognizione, inoltre, il Comune di Palermo fa riferimento agli incrementi quantitativi e qualitativi attesi dall'offerta del servizio da parte di RAP S.p.A., sottolineando come la Società sia destinataria di risorse finanziarie che consentiranno un potenziamento del parco mezzi e degli impianti.

Tali argomentazioni tuttavia non risultano convincenti, posto che l'Ente non ha fornito alcun dato dal quale potersi ricavare che il rafforzamento del parco mezzi e degli impianti porteranno a un miglioramento della qualità del servizio tale da incrementare l'efficienza gestionale dell'operatore. Le valutazioni dell'affidamento sono basate, infatti, su proiezioni ottimistiche delle variabili economico-finanziarie e della quantità e qualità dei servizi all'utenza, ma muovono da un'esperienza di gestione da parte di RAP S.p.A. caratterizzata da indubbe criticità gestionali e operative, con persistenti difficoltà di miglioramento anche nell'ultimo periodo.

Si confermano dunque le criticità nell'andamento della gestione, già rilevate nel 2024 con la segnalazione AS1967, relative alle scarse *performance* in termini di percentuale di raccolta differenziata e a un'elevata produzione *pro capite* di rifiuti, alla carenza di informazioni con riferimento all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, ai livelli raggiunti in termini di qualità del servizio e agli atti e indicatori previsti dalle delibere ARERA, nonché agli oneri per l'ente affidante con particolare riguardo all'efficienza e all'equilibrio economico finanziario della gestione. Da tali criticità non si ravvisano le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti alla società RAP S.p.A., ai sensi dell'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, e della partecipazione detenuta dall'Ente nella medesima società.

(ii) Sul servizio TPL e gli altri servizi connessi

Anche in merito ai servizi di Trasporto Pubblico Locale e ai servizi connessi⁸, affidati ad AMAT Palermo S.p.A. per 30 anni (dal 27 luglio 2005 al 29 luglio 2035), si rileva che, al pari di quanto

⁷ In generale, con riferimento alla ricognizione effettuata ai sensi dell'articolo 30, il Ragioniere Generale rileva come la ricognizione sia stata effettuata utilizzando il modello di Relazione predisposto dall'ANCI nel 2023 e non considera l'aggiornamento effettuato dall'ANCI nel 2024 per tenere conto delle osservazioni formulate dall'Autorità nella segnalazione AS1999.

Inoltre, il Ragioniere Generale rileva come i riscontri prodotti dai Dirigenti competenti sono allegati senza il necessario coordinamento “*e pertanto, talvolta, risultano carenti delle informazioni esplicitamente richieste dalla normativa citata e non esaustivi al fine di rilevare*” **“per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, la qualità del servizio ed il rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9”**. La ricognizione, altresì avrebbe dovuto rilevare la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*, oltre che gli oneri risultanti in capo agli enti affidanti” (enfasi in originale).

Tali valutazioni sono condivise nel parere del Collegio dei Revisori.

⁸ Ossia, i servizi di *car sharing* e *bike sharing*, gestione di sosta tariffata, parcheggi di interscambio e terminal dei servizi di trasporto pubblico extra-urbano, gestione della Zona a Traffico Limitato (di seguito, “ZTL”), rimozione dei veicoli in sosta vietata o per motivi di ordine pubblico o di sicurezza e apposizione e manutenzione della segnaletica stradale.

rilevato nella segnalazione AS1967, la Ricognizione non fornisce alcun dato sulla qualità (erogata o percepita) del servizio di TPL affidato ad AMAT, né sul raggiungimento degli obiettivi contrattuali o al livello di gradimento da parte dell'utenza. Per quanto attiene agli ulteriori servizi affidati alla medesima società, la Ricognizione si limita a rappresentare che il vigente contratto di servizio non prevede verifiche in merito alla qualità dei servizi resi. Inoltre, nessuna informazione è fornita (né altrimenti reperibile⁹) con riferimento alla stipula del nuovo contratto di servizio, che sarebbe dovuta avvenire entro il 31 dicembre 2024.

Tuttavia, informazioni riguardanti l'andamento gestionale di AMAT possono essere desunte da fonti pubbliche che attestano l'esistenza di perduranti criticità del servizio sotto il profilo delle *performance* qualitative. Secondo quanto si legge nel "Rapporto Ecosistema Urbano 2024" a cura di Legambiente e del Sole24Ore¹⁰, tra i Comuni italiani con oltre 200.000 abitanti, Palermo si conferma anche per il 2023 tra le ultime città per offerta di Trasporto Pubblico Locale (con soli 19 vetture-km/abitanti/anno, di poco superiore a Napoli (17)).

Anche dall'edizione più recente del "Report on the quality of life in European cities, 2023" della Commissione europea emerge un quadro problematico, nel quale Palermo risulta addirittura ultima tra tutte le città dei Paesi Europei per grado di soddisfazione relativo al trasporto pubblico locale, con solo il 22% di intervistati che si è dichiarato soddisfatto del servizio¹¹.

In merito all'andamento economico-finanziario della società affidataria, la Ricognizione dà conto delle gravi perdite registrate nel 2022 (pari a 20.887.200,00 euro), per il ripianamento delle quali la Società ha previsto come termine il 2027. La Ricognizione, tuttavia, non fornisce ulteriori informazioni in merito allo stato di attuazione del Piano di risanamento ed efficientamento 2022-2024, adottato nel 2022 a causa della condizione di *deficit* strutturale registrato da AMAT e su cui il bilancio 2021 ampiamente relaziona. Inoltre, nonostante gli utili registrati nel 2023 e la situazione economico finanziaria al 30 settembre 2024 (che evidenzerebbe un utile pari a 4.295.535 euro), la Relazione sulla gestione del primo trimestre 2024, trasmessa dal Comune, evidenzia come diverse previsioni del Piano di risanamento non hanno trovato attuazione nei tempi previsti¹².

Al riguardo, si evidenzia che anche il parere reso dal Ragioniere Generale del Comune di Palermo, condiviso dal Collegio dei Revisori del Comune e allegato al Piano ex articolo 20 TUSPP, attesta come talune delle misure previste nel Piano di risanamento della società "non sono ancora state adottate dall'Amministrazione. A titolo esemplificativo, si riferisce che la società continua a gestire servizi in perdita che, anche a mente delle misure/azioni deliberate dal C.C. con provvedimento n. 98/2023, devono essere espunte dal contratto di servizio (recte: avrebbero già dovuto esserlo all'indomani dell'adozione da parte del consiglio comunale del Piano di Riequilibrio)".

⁹ Sul sito della società è ancora presente il Contratto di Servizio stipulato nel 2015.

¹⁰ Il Rapporto è basato su 20 parametri che fotografano le *performance* ambientali di 106 città capoluogo in 5 macroaree (aria, acqua, rifiuti, mobilità, ambiente). V. https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Ecosistema-Urbano_libro2024.pdf.

¹¹ Il Report è consultabile al link:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/qol2023/2023_quality_life_european_cities_en.pdf.

¹² In particolare, si evidenzia: i) il ritardo nell'attivazione degli interventi previsti nell'ambito della proposta aziendale di revisione dell'intera gestione del controllo della sosta tariffata affidata ad AMAT; ii) la rimodulazione dei cosiddetti servizi in perdita (rimozione, *car/bike sharing* e segnaletica stradale); iii) la mancata revisione del Contratto di Servizio. Infine, nell'analisi del Rendiconto Finanziario, la Relazione evidenziava alcune problematiche finanziarie che avevano impedito di far fronte agli impegni nei confronti dei fornitori e di altre partite debitorie.

A fronte delle descritte criticità, tuttavia, il Piano ex articolo 20 del TUSPP adottato dal Comune di Palermo attesta il mantenimento della partecipazione in AMAT “senza interventi” e non motiva le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento alla società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione. A ciò si aggiunga che la “Relazione sull’attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni”, allegata allo stesso Piano, si limita a rappresentare l’approvazione della deliberazione n. 164/2023 da parte del Comune di Palermo, con cui è stato approvato lo schema conciliativo tra il Comune e la Partecipata AMAT. Tale schema conciliativo prevedeva diverse misure¹³ che, tuttavia, allo stato non risultano ancora essere state implementate.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l’Autorità ritiene che dalla Ricognizione esaminata e dalle ulteriori informazioni raccolte non siano emersi miglioramenti tali da poter considerare efficiente l’andamento dei servizi di gestione dei rifiuti e del trasporto pubblico locale e connessi. Diversamente, la gestione gravemente insoddisfacente di tali servizi rende non adeguatamente giustificato il mantenimento del relativo affidamento e delle partecipazioni detenute nelle società RAP S.p.A. e AMAT Palermo S.p.A. da parte del Comune di Palermo, in violazione degli articoli 17, comma 5, e 30 del d.lgs. n. 201/2022 e degli articoli 4 e 20 del TUSPP.

Ai sensi dell’articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Palermo dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell’Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Palermo n. 392 del 27 dicembre 2024 e le allegate relazioni, adottate ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), contenenti le ricognizioni della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza

L’Autorità, il 28 maggio 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Palermo n. 392 del 27 dicembre 2024 e alle allegate relazioni, adottate dal Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recanti il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza*

¹³ In particolare, il Comune si è impegnato a predisporre il nuovo contratto di servizio e la società si è impegnata a mettere in atto strumenti per la verifica dell’efficacia delle misure adottate con il piano di risanamento, a prevedere la dismissione dei cosiddetti “servizi in perdita” e a redigere un adeguato nuovo piano industriale improntato a più solidi criteri di efficienza e sostenibilità economica dei servizi.