

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1967 – COMUNE DI PALERMO-RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 9 maggio 2024

Comune di Palermo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 7 maggio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione, adottata da Codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale 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.

Il nuovo 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.

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Comune emergono, con particolare riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani e ai servizi di trasporto pubblico locale e connessi, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

Riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani, affidato alla società *in house* RAP S.p.A. fino al 2035, nella ricognizione sono del tutto assenti informazioni relative all'andamento della gestione sotto i profili della qualità del servizio (erogata e/o percepita) e del raggiungimento degli obiettivi contrattuali da parte dell'affidataria. Inoltre, è indicato che le compensazioni dovute da codesto Comune per le annualità dal 2021 al 2023 sono paramtrate ai valori iscritti nei relativi Piani Economico-Finanziario (di seguito, “PEF”) annuali, senza fare riferimento a come le tariffe siano conformi con gli atti e gli indicatori stabiliti dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito, “ARERA”), dal momento che il modello regolatorio vigente prevede la formulazione di un PEF quadriennale, valido per le annualità 2022-2025, con revisione a cadenza biennale nel 2024.

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata acquisita dall'Autorità in data 27 marzo 2024 (a seguito di richiesta di informazioni inviata al Comune di Palermo).

In aggiunta a quanto sopra, dai dati pubblicati nel “*Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2023*” dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito, “ISPRA”), risulta che, tra i quattordici Comuni italiani con popolazione superiore a 200.000 abitanti, il Comune di Palermo è quinto per quantità pro-capite di rifiuti prodotta ed è ultimo, con ampio distacco dagli altri, per percentuale di raccolta differenziata, pari nel 2022 soltanto al 15,2% (1,6% in più rispetto al 2021)<sup>2</sup>. Si rilevano dunque alcune criticità nell’andamento della gestione, che non sono evidenziate nella ricognizione, relative alle scarse *performance* in termini di percentuale di raccolta differenziata, ad un’elevata produzione pro-capite di rifiuti, oltre all’occorrenza non sporadica di episodi di emergenza rifiuti in città.

Nella revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, adottata ai sensi dell’articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”)<sup>3</sup>, non è previsto alcun intervento relativamente al mantenimento della partecipazione nella società RAP S.p.A. e non è presente alcun riferimento alle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come richiesto dall’articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

La relazione sulla situazione gestionale del servizio di gestione dei rifiuti risulta dunque carente con riferimento a: l’adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio; i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento agli impegni assunti nel contratto di servizio e agli indicatori forniti dalle delibere di ARERA; gli oneri e i risultati in capo all’ente affidante, con particolare riguardo all’efficienza e all’equilibrio economico-finanziario della gestione.

Il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito “TPL”) è stato invece affidato alla società *in house* AMAT Palermo S.p.A., unitamente ai 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. La ricognizione riporta che l’affidamento ha una durata di trenta anni decorrenti dal 27 luglio 2005, senza indicarne gli estremi dell’atto di approvazione, né di quello inerente al contratto di servizio sottoscritto il 29 dicembre 2015.

Nella ricognizione relativa ai servizi in esame sono del tutto assenti informazioni relative all’andamento della gestione sotto i profili della qualità del servizio (erogata e/o percepita) e del raggiungimento degli obiettivi contrattuali da parte dell’affidataria. Inoltre, non vi sono riferimenti agli atti e indicatori stabiliti dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, “ART”).

Peraltro, a fronte della recente approvazione del “*Piano di risanamento ed efficientamento*” 2022-2024 della società, né la ricognizione *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, né la relazione sulla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche *ex* articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016, forniscono informazioni specifiche circa lo stato di attuazione delle azioni previste nel suddetto Piano<sup>4</sup>. Tali

---

<sup>2</sup> Si consideri che, per quanto riguarda le percentuali di raccolta differenziata: la media nei quattordici Comuni italiani con popolazione superiore a 200.000 abitanti è pari a 46,9%; la media nella Città Metropolitana di Palermo è pari al 34,9% (la più bassa tra le Città Metropolitane italiane); la media della Regione Sicilia è pari al 51,5%.

<sup>3</sup> Il *link* alla relazione sulla revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2022 dal Comune di Palermo e ai relativi allegati, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 396 del 29/12/2023, è riportato nell’apposito spazio della tabella di sintesi predisposta sul modello fornito dall’ANAC.

Si ricorda infatti che secondo quanto stabilito dall’articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, nel caso di servizi affidati a società *in house* la ricognizione costituisce un’appendice della relazione di cui all’articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016.

<sup>4</sup> Fatta eccezione per le criticità evidenziate nel Parere di regolarità contabile, allegato alla citata revisione periodica, nel quale si rappresenta, relativamente al Piano di risanamento di AMAT S.p.A., la precaria situazione economico-finanziaria della società, per la quale si rileva che non risulta ancora approvato dal CdA il progetto di bilancio per l’anno 2022 e per

informazioni appaiono, invece, necessarie a giustificare, sul piano economico e della qualità dei servizi, il mantenimento dell'affidamento del servizio alla società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022. In proposito all'andamento economico-finanziario della società affidataria, non risulta depositato il bilancio 2022 della società, mentre nel bilancio 2021 si relaziona ampiamente riguardo alla condizione di *deficit* strutturale che ha reso necessaria l'elaborazione del piano di risanamento e rilancio aziendale<sup>5</sup>. In particolare, dalla Relazione sulla Gestione emerge una perdurante situazione di difficile composizione di intenti e volontà tra la società e il socio unico, cui spetta l'esercizio di un, evidentemente farraginoso, controllo analogo.

Tra l'altro, dai dati pubblicati nel rapporto "*Ecosistema Urbano 2023*" a cura di Legambiente, risulta che, considerando i soli Comuni italiani con oltre 200.000 abitanti, Palermo è ultima per offerta di TPL (con quattordici vetture-km/abitanti/anno, seguita da Napoli con quindici e Catania con ventidue).

La relazione sulla situazione gestionale del servizio di TPL e connessi risulta, dunque, carente con riferimento a: l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio; i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento agli impegni assunti nel contratto di servizio e agli indicatori forniti dalle delibere di ART; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante, con particolare riguardo all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Infine, con riguardo alla durata degli affidamenti disposti in favore della società AMAT Palermo S.p.A. deve ricordarsi che, fermo restando quanto ora stabilito dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, l'Autorità ha avuto modo di sottolineare in più occasioni che la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie<sup>6</sup>, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. Anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e a una remunerazione del capitale investito.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio di gestione dei rifiuti urbani e il servizio di trasporto pubblico locale e connessi nel territorio di propria competenza siano affidati per una durata giustificata e proporzionata agli investimenti e siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche in vista dei prossimi affidamenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e

---

cui si segnala la necessità di procedere a "*una idonea rivisitazione del Piano di risanamento di AMAT, la cui mancata attuazione è in grado di compromettere gli equilibri economici e finanziari dell'Ente*".

<sup>5</sup> Tra le problematiche ivi evidenziate, vi sono: la necessità di rimodulare il Contratto di Servizio sottoscritto nel 2015 per assicurare l'equilibrio economico-finanziario ed la continuità aziendale (la società dichiara, in proposito, che gli introiti derivanti dal servizio di ZTL e destinati alla compensazione del servizio di TPL sono sovrastimati); la carenza di organico operativo e, conseguentemente, la contrazione del volume del servizio offerto alla cittadinanza; la carenza di organico tecnico nelle officine; l'esigenza di comporre il contenzioso con il Comune di Palermo relativo agli accertamenti tributari legati all'attività di gestione della sosta tariffata.

<sup>6</sup> Cfr. AS1926 - *Comune di Milano - Affidamento del servizio di refezione scolastica in favore della società Milano ristorazione S.p.A.*, in Bollettino n. 44/2023; AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021; AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018.

mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---