

AS2171 - ROMA CAPITALE - RICOGNIZIONE SPL 2025

Roma, 19 maggio 2026

Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 maggio 2026, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (anche, "Ricognizione 2025"), allegata al documento di analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016, adottato da codesto Ente con la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 321 del 15 dicembre 2025¹.

In particolare, le osservazioni oggetto del presente parere attengono ai contenuti della Ricognizione 2025 circa l'andamento nell'anno 2024 del servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana affidato alla società *in house* AMA S.p.A. (di seguito anche soltanto, "AMA").

A tal riguardo, occorre innanzitutto premettere che l'Autorità accoglie positivamente il maggiore grado di accuratezza e dettaglio delle informazioni contenute nella Ricognizione 2025 in relazione ai risultati qualitativi e quantitativi del suddetto servizio, in linea con le indicazioni fornite nella segnalazione ex articolo 21 della legge n. 287/1990 inviata a Roma Capitale lo scorso 16 febbraio 2024 avente ad oggetto la Ricognizione 2023².

Ciò detto, deve rilevarsi che la Ricognizione 2025, ancorché più ricca, risulta ancora mancante rispetto a diversi elementi informativi richiesti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022. Tra questi, si evidenzia la carenza di informazioni e valutazioni relativamente al concreto andamento dal punto di vista economico della società *in house*, aspetto di particolare interesse, vista la pendenza nell'anno 2024 delle azioni di risanamento di cui al Piano Industriale Pluriennale 2020-2024 (PIP) di AMA e la perdita di esercizio di €46,5 milioni nel 2023.

A tale riguardo, si rinnova l'invito a Roma Capitale – già espresso nella sopra citata segnalazione – ad includere nella prossima Ricognizione informazioni sull'andamento economico-finanziario di AMA, incluse quelle sullo stato di attuazione delle azioni previste nel piano di risanamento che aveva orizzonte al 31 dicembre 2024, formulando specifiche valutazioni finalizzate a corroborare le ragioni alla base della scelta di mantenere (o meno) l'affidamento *in house*, anche in base a quanto richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

Maggiore completezza sarebbe inoltre necessaria nell'esposizione degli altri elementi informativi di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riferimento alla qualità del servizio e al rispetto degli obblighi contrattuali da parte di AMA. Più in dettaglio, non si evince quale sia il tasso di realizzazione degli investimenti rispetto a quanto programmato, nonché mancano dati sul raggiungimento degli obiettivi quali-quantitativi ulteriori rispetto al TQRIF stabiliti da Roma Capitale di cui all'Allegato 1, Scheda F, del vigente Contratto di servizio, tra cui anche il valore dell'Indicatore di Qualità Totale (IQT) e il valore delle penali comminate ad AMA per il mancato raggiungimento degli obiettivi pattuiti.

Ad ogni modo, dalle informazioni fornite nella Ricognizione 2025 sugli investimenti effettuati da AMA in adempimento al Piano Industriale, si è appreso che gli stessi sono stati indirizzati principalmente all'acquisto di nuovi automezzi per la raccolta e cassonetti/cestini. Seppure si tratti indubbiamente di investimenti fondamentali a ristabilire livelli adeguati di erogazione del servizio, viste le già segnalate³ e perduranti criticità in relazione alla raccolta, deve constatarsi l'assenza di investimenti in automezzi per potenziare/efficientare le operazioni di spazzamento e lavaggio stradale, che pure risulta il segmento più critico dell'operato di AMA – com'è evidente sia dal mancato raggiungimento di tutti gli specifici obiettivi qualitativi stabiliti dal contratto di servizio⁴, sia dall'elevata insoddisfazione dell'utenza⁵.

¹ [Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 321 del 15 dicembre 2025, recante: "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 20 del D.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 e ss.mm.ii.", pubblicata sulla pagina web dell'Ente dedicata della sezione Amministrazione Trasparente e trasmessa all'Autorità in data 23 marzo 2026 (rif. ns. prot. n. 0027087).]

² [AS1942 Roma Capitale - Ricognizione SPL 2023, del 13/02/2024, in Bollettino n. 9/2024.]

³ [AS1942 Roma Capitale - Ricognizione SPL 2023, cit..]

⁴ [In base a quanto riportato nel Rapporto di Analisi 2024 della Commissione Tecnica di Controllo pubblicato sul sito web di codesto Ente:

- Pulizia delle strade 76,8% vs 92% del valore obiettivo;
- Pulizia aree cassonetti 84,1% vs 88% del valore obiettivo;
- Fruibilità cestini 88,1% vs 94% del valore obiettivo;
- Decoro cestini 79,1% vs 80% del valore obiettivo.]

A tale specifico segmento del servizio è destinato – in base a quanto si evince dalle informazioni fornite nella Ricognizione 2025 – soltanto l’investimento che ha portato alla massiccia immissione di nuovi cestini gettacarte in città (oltre 6.500 in più). Tale novità, tuttavia, non pare aver contribuito a risollevare significativamente né i livelli di qualità percepita, né i livelli di qualità erogata (tra cui anche, segnatamente, il valore degli indicatori di fruibilità e di decoro dei cestini), ancora tutti sotto i livelli obiettivo, seppure in miglioramento rispetto agli anni precedenti.

Ciò accade, tra l’altro, nonostante le indicazioni di assoluta e primaria rilevanza che l’utenza ha attribuito stabilmente dal 2017 al 2024 alla pulizia della città, rispetto perfino alla raccolta stradale, come mostrato nelle indagini svolte periodicamente dall’ACoS⁵.

D’altro canto, gli indicatori quantitativi del servizio di spazzamento e lavaggio stradale risultano soddisfacenti, con il quasi totale rispetto degli obiettivi contrattuali⁷ e alcuni valori consuntivi addirittura eccellenti⁸.

Stanti gli attuali livelli di servizio stabiliti a livello contrattuale, dalle evidenze sopra riportate emerge come le attuali modalità di svolgimento del servizio da parte di AMA si dimostrino evidentemente inadeguate a soddisfare gli *standard* qualitativi richiesti dal committente e quelli desiderati dall’utenza.

A tal proposito, si ricorda che il punto 4 della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015 – con cui è stato disposto il vigente affidamento ad AMA – prevede espressamente che, in caso dai risultati dei primi tre *report* trimestrali su qualità erogata e qualità percepita emergessero esiti insufficienti, si procederebbe ad esternalizzare il servizio di spazzamento, in via sperimentale per la durata di due anni, limitatamente ad alcune aree del territorio della città di Roma, garantendo comunque la salvaguardia dei livelli occupazionali di AMA, con possibilità di successiva conferma e/o estensione in base ai risultati raggiunti⁹.

La presenza di tale previsione nella deliberazione di affidamento, proprio in relazione a risultati qualitativamente insoddisfacenti del servizio di pulizia della città, stabilisce uno spazio di potenziale, ancorché inizialmente circoscritta, apertura al mercato di tale segmento del servizio, anche in vigenza dell’attuale affidamento. Inoltre, essa sottende al fatto che l’amministrazione capitolina ha già – a suo tempo – implicitamente espresso il proprio positivo intendimento in ordine alla concreta fattibilità, tecnica ed economica, di una tale soluzione, da adottarsi “*limitatamente ad alcune aree del territorio della città di Roma*” e in via sperimentale per un periodo limitato.

Tuttavia, allo stato, non risulta che Roma Capitale abbia mai reso operativa tale previsione.

Ed è proprio muovendo da tali considerazioni che si desidera esortare codesta Amministrazione a valutare concretamente l’opportunità di perseguire obiettivi di maggiore efficienza e qualità del servizio di spazzamento e lavaggio stradale, procedendo attraverso una suddivisione del territorio cittadino in aree individuate secondo predeterminati criteri tecnici e logistici, al fine di porre a gara il suddetto servizio in alcune di queste, mantenendo invece l’operatore *in house* nel resto del territorio cittadino, almeno in una prima fase (riservandosi in futuro una possibile estensione delle zone messe a gara, tanto più considerata la scadenza dell’attuale affidamento al 2029).

Volendo offrire alcuni spunti in tal senso – senza pretese di esaustività in ordine al confronto tra le diverse realtà – si possono citare i casi di Parigi e Madrid, quali Capitali Europee al pari di Roma, le quali adottano modelli organizzativi del servizio di gestione dei rifiuti assai diversificati nella scelta tra gestione pubblica e gestione privata. In particolare, Madrid adotta un modello di gestione di tipo privato, con affidamenti mediante gara e divisione del territorio cittadino in lotti, organizzando separatamente il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti dal servizio di pulizia della città¹⁰. A

⁵ [Dai risultati della XVIII Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali a Roma a cura dell’ACoS, svolta a giugno 2025, emerge che i servizi di igiene urbana sono gli unici tra i servizi pubblici locali nella Capitale che – come nelle precedenti edizioni dell’indagine – risultano in media insufficienti con i seguenti voti medi: 4,9 la pulizia delle strade (da 4,8 nel 2024) e 5,1 la raccolta dei rifiuti (da 4,9 del 2024). Le zone CAP con valutazione media inferiore al 5 sono il 62% per la pulizia e il 33% per la raccolta.]

⁶ [L’ultima disponibile è illustrata nella Relazione Annuale 2024 dell’ACoS, nella sezione dedicata all’Igiene Urbana.]

⁷ [Da quanto riportato nel Rapporto di Analisi 2024 della Commissione Tecnica di Controllo pubblicato sul sito web di Roma Capitale, l’indicatore di Regolarità dello spazzamento nelle aree mercatali è al di sotto del valore obiettivo del 100% e pari al 78,6%, mentre risultano sopra soglia gli indicatori di Regolarità dei presidi AET (Aree Elementari Territoriali) e di Regolarità del servizio di spazzamento manuale.]

⁸ [Da quanto riportato nella Ricognizione 2025, l’indicatore di puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio stradale del TQRIF – a cui non è però ancorato un obiettivo contrattuale – ha raggiunto il 79,25% (ovvero quasi lo standard dello Schema di livello III del TQRIF), con un deciso aumento dal 54,61% del 2023, come sottolineato anche da Roma Capitale nelle considerazioni conclusive alla Ricognizione 2025.]

⁹ [Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015, delibera, tra le altre cose: “4. di impegnare AMA S.p.A. ad un costante miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi resi e di stabilire, sulla base delle valutazioni dei risultati dei primi tre report trimestrali, qualora due su tre degli indicatori sintetici aggregati di cui al punto 2 abbiano esito insufficiente, che si procederà ad esternalizzare, con modalità ed estensione territoriale individuate con successivo provvedimento dell’Amministrazione Capitolina, a decorrere dal 31 luglio 2016 e, comunque, previa conclusione del suddetto ciclo dei monitoraggi, in via sperimentale, per la durata di due anni, il servizio di spazzamento, limitatamente ad alcune aree del territorio della città di Roma, garantendo, comunque, la salvaguardia dei livelli occupazionali di AMA S.p.A. L’individuazione delle aree dovrà tenere conto dei risultati dei monitoraggi di cui al punto 2. All’esito della sperimentazione, anch’essa soggetta al medesimo sistema di monitoraggio di cui sopra, sarà valutata la possibilità di confermare o estendere l’esternalizzazione del servizio di spazzamento;”.]

¹⁰ [Dalle informazioni reperibili sul sito web ufficiale della città, a Madrid, il servizio di spazzamento e pulizia stradale ordinario (Servicio de Limpieza de Espacios Públicos en Madrid) è svolto separatamente da quello di raccolta e trasporto ed è stato affidato per un periodo di 6 anni con una procedura ad evidenza pubblica indetta nel 2021, suddivisa in 6 lotti (coincidenti con altrettante aree della città), con il vincolo di aggiudicazione di massimo 2 lotti per ogni soggetto aggiudicatario. Inoltre, la città di Madrid ha messo a gara separatamente anche specifici servizi di pulizia della città, quali: il servizio di pulizia urgente per circostanze eccezionali (Servicio de Limpieza Urgente), con un contratto della durata di 8 anni dal 2022, in un lotto unico; il servizio di pulizia e manutenzione dei bidoni

Parigi, invece, il servizio di igiene urbana è gestito attraverso un modello ibrido pubblico-privato, nel quale gli agenti municipali svolgono direttamente sia il servizio di pulizia della città, sia il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti in 10 dei 20 *arrondissements*, mentre nei restanti 10 *arrondissements* il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti è svolto da operatori privati selezionati con gare suddivise per lotti corrispondenti agli *arrondissements* stessi¹¹.

I vantaggi di una soluzione ibrida pubblico-privata dal punto di vista dell'efficienza del servizio di spazzamento e lavaggio stradale potrebbero tradursi in termini di risparmi immediati derivanti dalla concorrenza per il mercato, ovvero minori costi in caso di ribasso di gara e/o maggiori *standard* di qualità, ma anche incrementi di efficienza ed efficacia prospettici (anche da parte dell'operatore *in house*) grazie alla c.d. concorrenza per confronto, anche nota come *yardstick competition*.

Al fine di incentivare la concorrenza per confronto, occorrerebbe però fare attenzione ad adottare soluzioni organizzative adeguate, nelle quali¹²: stabilire obiettivi contrattuali chiari e comparabili tra i diversi soggetti gestori (idealmente, stabilendo gli stessi KPI); selezionare lotti da porre a gara comparabili per caratteristiche del servizio con aree sulle quali rimarrebbe attivo l'operatore *in house* (no *cherry picking*, ma nemmeno lotti particolarmente difficili); destinare a gara un volume non irrisorio del servizio per consentire un confronto adeguato tra le gestioni; procedere ad una pubblicazione sistematica dei risultati gestionali; esercitare una pressione costante sui risultati per mantenere attivi gli incentivi a migliorare le *performance* di servizio (es. penali contrattuali; durata dei contratti strettamente proporzionata agli investimenti).

Vi sarebbe inoltre bisogno di un'intensificazione del ruolo di controllo della *governance* di sistema svolto da codesta Amministrazione, specificando con dettaglio le modalità di erogazione del servizio di spazzamento e lavaggio stradale da parte dei diversi operatori ed effettuando uno stretto monitoraggio sul concreto svolgimento dello stesso, per consentire di beneficiare dei vantaggi di un siffatto modello ibrido.

In tal ultimo proposito, visto il reiterato e tuttora attuale mancato raggiungimento di diversi tra gli obiettivi contrattuali riguardanti non solo il servizio di spazzamento e lavaggio stradale, ma anche il segmento della raccolta¹³ e il rapporto con l'utenza¹⁴, si sollecita codesta Amministrazione ad adottare sistemi incentivanti per indurre la propria società *in house* al rispetto degli obblighi pattuiti, anche in termini di impatto sulla retribuzione variabile dei vertici aziendali.

Infine, si rammenta che il presidio dei principi di trasparenza rispetto alle scelte compiute dalle Amministrazioni e di *accountability* sui risultati delle gestioni dei servizi pubblici da queste affidati, di cui alla disciplina stabilita dagli articoli 30 e 31 del d.lgs. n. 201/2022, è stato ulteriormente rafforzato dalla legge n. 190/2025¹⁵ (*Legge annuale per il*

installati in città (Mantenimiento y limpieza de las papeleras instaladas en la ciudad de Madrid), con un contratto della durata di 5 anni dal 2025, in un lotto unico; il servizio di pulizia e conservazione delle zone interblocco di Madrid (Limpieza y conservación de las zonas interbloques de Madrid), con una durata di 4 anni dal 2022.

A sua volta, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti è stato affidato tramite una gara suddivisa in 4 lotti (con vincolo di aggiudicazione di massimo 2 lotti per ogni soggetto aggiudicatario) per la durata di 6 anni a partire dal 2022.

La città di Madrid mantiene un ruolo forte di coordinamento del servizio svolto dai vari soggetti attraverso la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, regolando con dettaglio i parametri tecnici del servizio, le frequenze, il monitoraggio sull'attività svolta.]

¹¹ [Dalle informazioni reperibili sul sito web ufficiale della città, a Parigi, il servizio di raccolta e trasporto è organizzato secondo un modello ibrido pubblico-privato, territorialmente diviso in base ai 20 *arrondissements*, in 10 dei quali è svolto direttamente dalla Direction de la propreté et de l'eau (DPE), nei restanti è invece affidato a diversi soggetti privati selezionati con gara. Le decisioni su quali *arrondissement* avviare la gara sono prese a livello centrale.

Il servizio di pulizia delle strade, invece, è organizzato direttamente dalla Direction de la propreté et de l'eau (DPE), una struttura amministrativa interna al Comune, e svolto dagli agenti municipali della Ville de Paris.]

¹² [Per un approfondimento sugli elementi chiave per lo sviluppo della concorrenza per confronto nel settore dei rifiuti in Italia tra diverse province, si vedano i seguenti paper: Ferraresi et al. (2023), *Waste recycling and yardstick competition among Italian provinces after the EU Waste Framework Directive, Regional Studies, Volume 57, Pages 1535-1545*, disponibile al link <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2148643> e Agovino et al. (2025), *Yardstick competition in the recyclable waste collection: a case study on Italian provinces, Structural Change and Economic Dynamics, Volume 75, Pages 273-287*, disponibile al link <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2025.08.005>]

¹³ [Per il segmento della raccolta ci sono stati miglioramenti sul piano del raggiungimento di diversi obiettivi contrattuali, tra cui:

- secondo quanto riportato nel Rapporto di Analisi 2024, incremento del numero di obiettivi raggiunti tra quelli di decoro e funzionamento dei cassonetti stradali da 4 a 7 su 9 (si tratta dei alcuni tra gli obiettivi ulteriori rispetto al TQRIF stabiliti da Roma Capitale di cui all'Allegato 1, Scheda F, del vigente Contratto di servizio);

- secondo quanto riportato nella Ricognizione 2025, miglioramenti: nella puntualità del servizio di raccolta e trasporto, con valore pari a 87,7% rispetto al 83,36% del 2023; nella percentuale di cassonetti fruibili pari a 92,38%, in aumento rispetto al 88,38% del 2023; nella percentuale di raccolta differenziata, pari al 48,11% rispetto al 46,66% del 2023.

Tuttavia, in molti casi ancora non si è raggiunta la sufficienza (come dimostra anche lo scarso gradimento da parte dell'utenza che esprime un voto medio di 5,1 per il servizio di raccolta). In particolare, con riferimento al mancato raggiungimento della soglia target del 50% di raccolta differenziata, il citato Rapporto di Analisi 2024 sottolinea gli effetti negativi sulla raccolta differenziata dovuti allo slittamento di alcuni degli investimenti di AMA in nuovi cassonetti e al mancato completamento delle postazioni con tutte le frazioni di differenziata.]

¹⁴ [Tra tutti, non è stato raggiunto l'obiettivo di tempo medio di attesa per il servizio telefonico inferiore a 240 secondi (valore obiettivo 100%, valore nel 2024 pari a 82,68%, in discesa rispetto al valore del 2023 di 86,09%), oltre ad altri indicatori che riflettono una scarsa responsività di AMA alle richieste dell'utenza, come riconosciuto anche da Roma Capitale nelle considerazioni conclusive alla Ricognizione 2025 (es. il totale delle segnalazioni per disservizi evase anche oltre il termine di 10 giorni è del 52,15% nel 2024, a fronte del 100% del 2023; il totale delle risposte ai reclami scritti anche oltre il termine di 30 giorni è del 77,37% nel 2024, a fronte del 69,07% del 2023).]

¹⁵ [Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 294 del 19 dicembre 2025.]

mercato e la concorrenza 2025), che, recependo molte delle proposte formulate dall'Autorità¹⁶, ha introdotto alcune modifiche e integrazioni, finalizzate, da un lato, a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la ricognizione sull'andamento gestionale dei servizi pubblici affidati, e dall'altro lato, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente.

Tra queste, in particolare, si segnala l'obbligo di cui al citato articolo 30 di adottare un atto di indirizzo in caso di andamento gestionale insoddisfacente del servizio affidato, vale a dire, tra le casistiche individuate dalla norma, in caso di risultati gestionali significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati, o laddove almeno due indicatori di qualità del servizio erogato siano significativamente inferiori agli indicatori e ai livelli minimi di qualità dei servizi individuati dall'ARERA. Inoltre, il nuovo articolo 31-*bis* introduce la comminazione di una sanzione amministrativa da parte dell'ANAC in alcuni casi specifici di inadempimento agli obblighi di trasparenza sanciti dal decreto, tra cui figura il caso di ricognizione ex articolo 30 incompleta, ovvero *"tale da non consentirne una compiuta valutazione"*.

Tutto quanto sopra considerato, si invita Roma Capitale a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate al fine di implementare le indicazioni e i suggerimenti forniti dall'Autorità nel presente parere.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

LA PRESIDENTE *f.f.*
Elisabetta Iossa

¹⁶ [Cfr. la segnalazione AS2045 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024*, in Bollettino n. 1/2025.]