

**REPORT SULL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E SERVIZI PUBBLICI LOCALI
2023-2025**

10 marzo 2026

REPORT SULL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E SERVIZI PUBBLICI LOCALI 2023-2025

FINALITÀ DEL REPORT

Il presente *Report* intende offrire una panoramica dell'attività svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("Autorità") nel triennio 2023-2025 in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali, ai fini di pubblicità e trasparenza nei confronti degli enti interessati, nonché per sensibilizzare le amministrazioni rispetto alle attività di *advocacy* sinora effettuate in tali settori.

Nell'ambito delle proprie competenze, infatti, l'Autorità si occupa di valutare l'acquisto di partecipazioni e la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche ai sensi del decreto legislativo n. 175/2016, recante il *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica* ("TUSPP"), nonché di tutelare e promuovere la concorrenza in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche a valle dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 201/2022, recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

Nel contesto dell'organizzazione degli uffici dell'Autorità, tali competenze sono affidate a una specifica unità organizzativa, la cui creazione è stata dettata dalla volontà di rafforzare la struttura dell'Autorità, in linea con il decreto-legge n. 13/2023, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41. È stato infatti assegnato un ruolo cruciale all'efficace esercizio da parte dell'Istituzione dei poteri previsti dalla legge *antitrust* in materia di servizi pubblici locali, al fine di assicurare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Da ultimo, con la legge n. 190/2025, recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025*, il legislatore, recependo molte delle proposte formulate dall'Autorità nella segnalazione [AS2045](#) in materia di ricognizioni sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, ha stabilito che l'Autorità effettui un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo adottati dagli enti affidanti in caso di andamento gestionale insoddisfacente e sull'efficacia delle relative misure correttive, predisponendo annualmente una relazione al Governo e alle Camere.

In termini generali, nel triennio di riferimento, l'attività dell'Autorità in materia si è dunque fortemente intensificata.

PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

In base al TUSPP (articolo 5, comma 3), le amministrazioni pubbliche sono tenute ad inviare all'Autorità l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di

una partecipazione diretta o indiretta in una società, attraverso la compilazione via web dell'apposito [Formulario TUSPP](#), corredato dalla documentazione rilevante, disponibile sulla piattaforma Formulare-WEB nel sito *internet* dell'Autorità.

L'Autorità può intervenire esercitando i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, nonché quelli di *advocacy* di cui agli articoli 21 e 22 della medesima legge, valutando di volta in volta la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei suoi poteri.

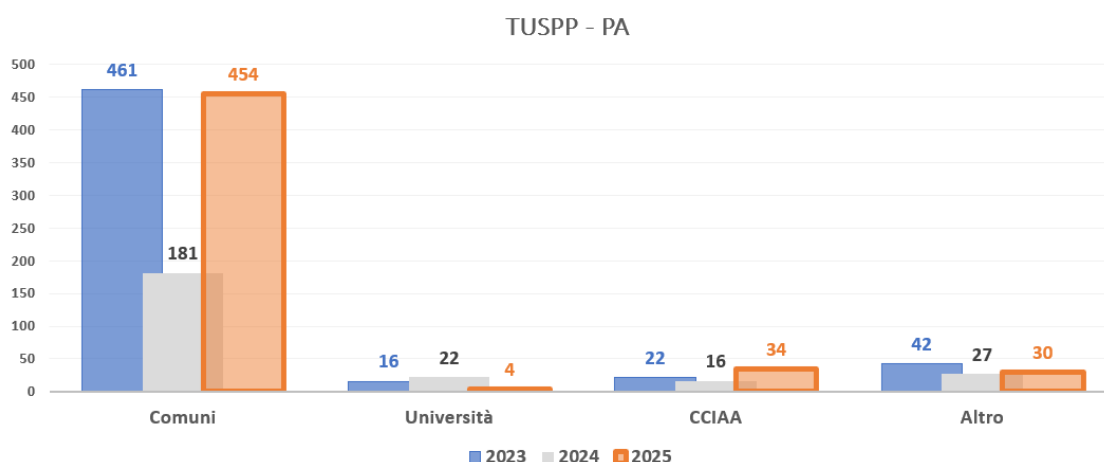
Se l'Autorità ritiene che l'atto non sia in violazione della normativa a tutela della concorrenza e del mercato l'amministrazione non riceve alcuna comunicazione

A partire dal 2023 è aumentato il numero delle comunicazioni ricevute dall'Autorità ai sensi del TUSPP, probabilmente anche in virtù delle nuove competenze attribuite alla Corte dei conti con le modifiche apportate al TUSPP dalla legge n. 118/2022, recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*. Le pubbliche amministrazioni devono infatti attendere il parere della Corte dei conti (o il decorso del termine di 60 giorni) prima di procedere al completamento di un'operazione di acquisto di partecipazioni o di costituzione di società.

Nel triennio di riferimento, l'Autorità ha ricevuto e valutato **1.309** comunicazioni, di cui 541 nel 2023, 246 nel 2024 e 522 nel 2025.

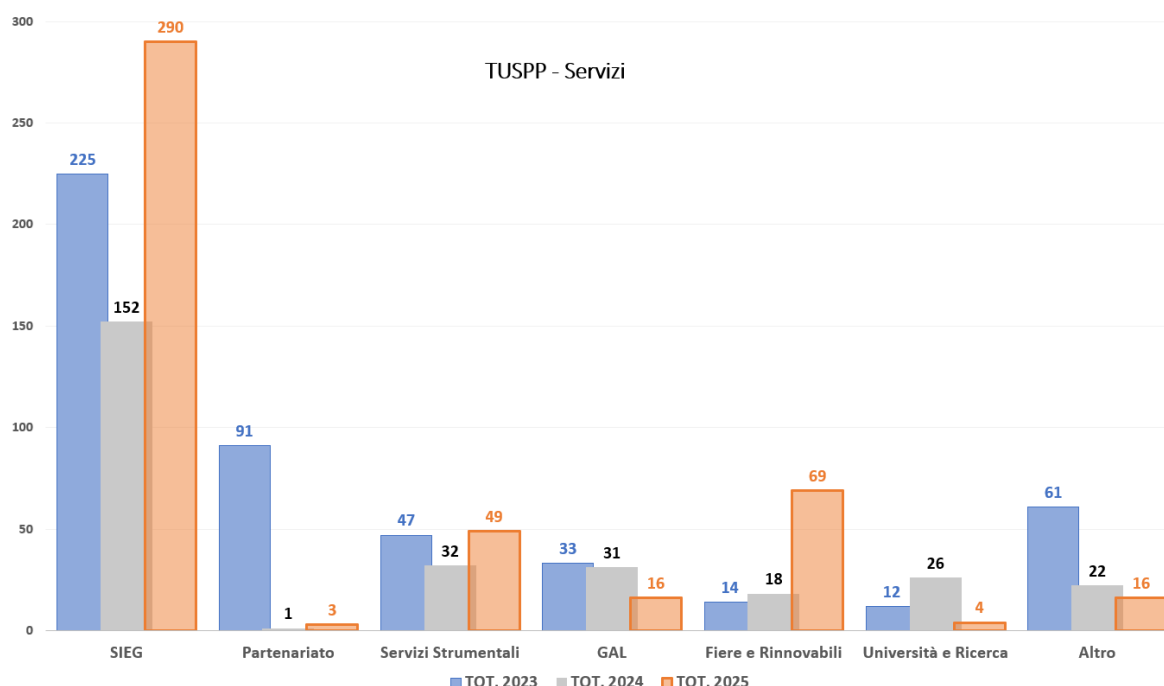
Come negli anni precedenti (cfr. Figura 1), anche nel 2025 le comunicazioni sono state trasmesse principalmente da parte dei Comuni (454 comunicazioni nel 2025, pari all'87% del totale) e per il resto dalle Camere di Commercio (34 comunicazioni, pari al 6,5%), dalle Università (4 comunicazioni, pari allo 0,8%) e, in un numero residuale di casi, da parte di altre pubbliche amministrazioni (30 comunicazioni, pari al 5,7% rispetto al totale), quali ad esempio Province, Regioni, Autorità di sistema portuale, ospedali, Enti di governo dell'ambito.

Figura 1 - Comunicazioni trasmesse ai sensi del TUSPP per tipologia di PA (2023-2025)



Analizzando i differenti servizi oggetto di partecipazioni pubbliche (Cfr. Figura 2), anche nel 2025 le comunicazioni trasmesse hanno riguardato principalmente la produzione di servizi di interesse economico generale (“SIEG”, pari al 65% rispetto al totale nel 2025). Rispetto al biennio 2023-2024, nell’ultimo anno sono aumentate le comunicazioni aventi ad oggetto partecipazioni in società attive nell’organizzazione di eventi fieristici e nella produzione di energia da fonti rinnovabili (15% del totale nel 2025). Rimane costante in termini di valore assoluto l’autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (11% del totale). Si contrae la costituzione o la partecipazione in Gruppi di Azione Locale (“GAL”, pari al 4% rispetto al totale nel 2025). Sempre con riferimento al 2025, le ulteriori operazioni comunicate riguardano l’organizzazione e la gestione di servizi di interesse generale attraverso contratti di partenariato (1%) e lo svolgimento di attività di ricerca (1%). Le comunicazioni residuali hanno avuto ad oggetto lo svolgimento di altri servizi e attività¹.

Figura 2 - Comunicazioni trasmesse ai sensi del TUSPP per tipologia di servizi (2023-2025)



Esaminando nel dettaglio le tipologie di servizi di interesse economico generale (SIEG), le comunicazioni da parte degli enti pubblici nel 2025 hanno riguardato, nel maggior numero di casi, la gestione dei rifiuti (74%) e il servizio idrico integrato (19%). Le altre

¹ Ad esempio, lo svolgimento di servizi di committenza, l’esercizio di società bancarie di finanza etica e sostenibile, nonché comunicazioni inerenti ai piani di revisione ordinaria delle partecipazioni pubbliche, all’alienazione di partecipazioni in conformità ai piani di razionalizzazione, ovvero non rilevanti poiché non rientranti nell’ambito di applicazione del TUSPP.

comunicazioni pervenute hanno avuto ad oggetto la vendita e distribuzione del gas naturale (1%), i servizi di refezione scolastica e la promozione turistica e culturale (1% circa ciascuno), oltre a quelle relative allo svolgimento di una molteplicità di servizi (2%).

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Il decreto di riordino della disciplina dei servizi di interesse economico generale a livello locale, di cui al decreto legislativo n. 201/2022, stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali e, fra i suoi obiettivi, si pone anche quello di assicurare la tutela e la promozione della concorrenza. Il decreto disciplina dettagliatamente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (“SPL”), imponendo rilevanti obblighi di relazione, motivazione, ricognizione e trasparenza.

Di particolare rilevanza per l’esercizio delle competenze dell’Autorità è la disposizione contenuta nell’articolo 31 del decreto, secondo la quale, a fini di trasparenza, gli enti affidanti devono pubblicare senza indugio determinati atti concernenti l’affidamento e la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali sul proprio sito *internet* e trasmetterli contestualmente all’ANAC, che provvede alla loro immediata pubblicazione nella Piattaforma unica della trasparenza dei SPL².

Sin dal momento in cui è stata implementata la Piattaforma ANAC, l’Autorità ha svolto con continuità l’attività di monitoraggio di tutti gli atti pubblicati - pari a **6.216** nel triennio 2023-2025 (di cui 526 nel 2023, 2.342 nel 2024 e 3.348 nel 2025 – a cui corrisponde un incremento nel triennio di oltre il 500%) - al fine di verificarne la compatibilità con la normativa e i principi concorrenziali.

In particolare, sono stati aperti 402 fascicoli nel triennio: di questi, **312** casi (78% circa) hanno riguardato atti relativi agli affidamenti dei servizi pubblici locali e **90** (22% circa) le ricognizioni sull’andamento gestionale dei servizi. Nel solo **2025** sono stati aperti **113** fascicoli relativi ad affidamenti di servizi pubblici locali e **27** concernenti le ricognizioni sull’andamento gestionale.

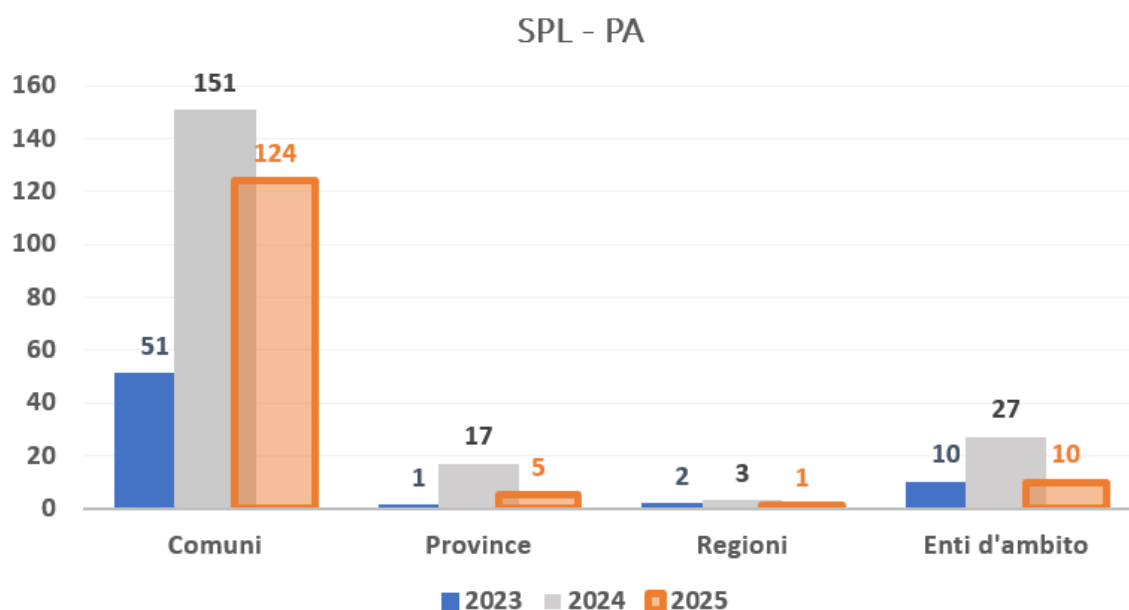
L’attività di monitoraggio della Piattaforma ANAC non esclude il potere dell’Autorità di intervenire, d’ufficio o su denuncia, avverso gli affidamenti non oggetto di pubblicazione

² Il decreto legislativo n. 201/2022 prevede che sul portale ANAC sia pubblicata la seguente documentazione:

- la deliberazione di istituzione del servizio pubblico locale (art.10, comma 5);
- la relazione contenente la valutazione finalizzata alla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale (art. 14, comma 3);
- la deliberazione di affidamento del servizio a società *in house* (art.17, comma 2) per affidamenti sopra soglia del servizio pubblico locale, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e dei servizi di distribuzione di energia elettrica e gas naturale;
- il contratto di servizio sottoscritto dalle parti (art. 31, comma 2);
- la relazione annuale contenente le verifiche periodiche sulla situazione gestionale (art. 30, comma 2);
- l’atto di indirizzo e il piano con le misure correttive (art. 30, comma 1-bis).

Come negli anni precedenti, anche nel 2025 le pubblicazioni ritenute meritevoli di approfondimento dal punto di vista concorrenziale (Cfr. Figura 3) sono state effettuate nel maggior numero dei casi da parte di Comuni (89% nel 2025) e di Enti di governo d'ambito (7%). Gli ulteriori casi meritevoli di approfondimento hanno riguardato Province (4%) e Regioni (1%).

Figura 3 – Atti valutati dalla Piattaforma ANAC (affidamenti e ricognizioni SPL) per tipologia di PA (2023-2025)



Quanto alle tipologie di servizi oggetto degli atti pubblicati, coerentemente con quanto previsto nel PNRR (*Milestone* M1C2-6 e M1C2-8) è stata data priorità alla valutazione degli **affidamenti in house** dei servizi pubblici locali a rete, in particolare dei servizi di gestione dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, oltre che del servizio idrico integrato.

FOCUS SUGLI INTERVENTI DI ADVOCACY

Nel triennio relativo al periodo 2023-2025, l'Autorità ha promosso un **numero complessivo di 82 interventi di advocacy** in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali di rilevanza economica, inviando anche numerose **lettere di monito**.

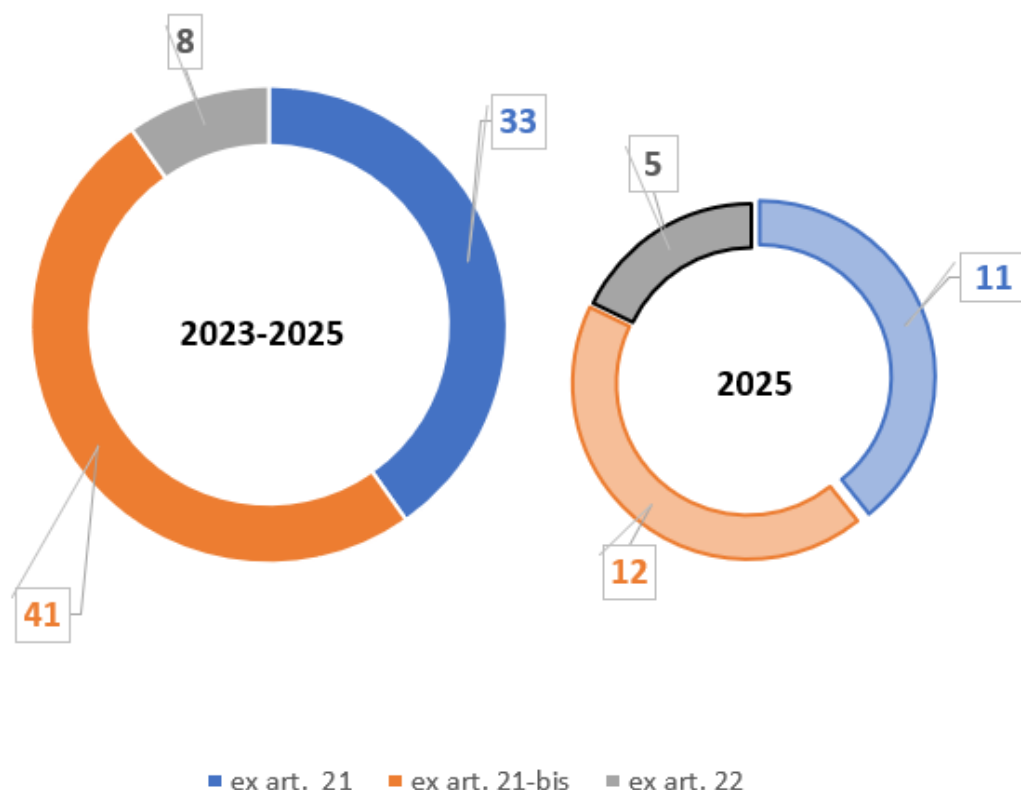
In particolare, rinviando all'Appendice per l'elencazione di tutti gli interventi di *advocacy*, l'Autorità ha deliberato un totale di:

- **33 segnalazioni** (40%) ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 (5 nel 2023, 17 nel 2024 e 11 nel 2025);

- **41 pareri motivati** (50%) ai sensi dell'articolo 21-*bis* (17 nel 2023, 12 nel 2024 e 12 nel 2025);
- **8 pareri** (10%) ai sensi dell'articolo 22 (3 nel 2024 e 5 nel 2025).

Tali interventi sono originati tanto dalle comunicazioni trasmesse dalle amministrazioni ai sensi del TUSPP e dal monitoraggio della Piattaforma ANAC, quanto da casi aperti d'ufficio, su denuncia o su richiesta dello stesso ente.

Figura 4 – Tipologia di interventi di *advocacy* (2023-2025)



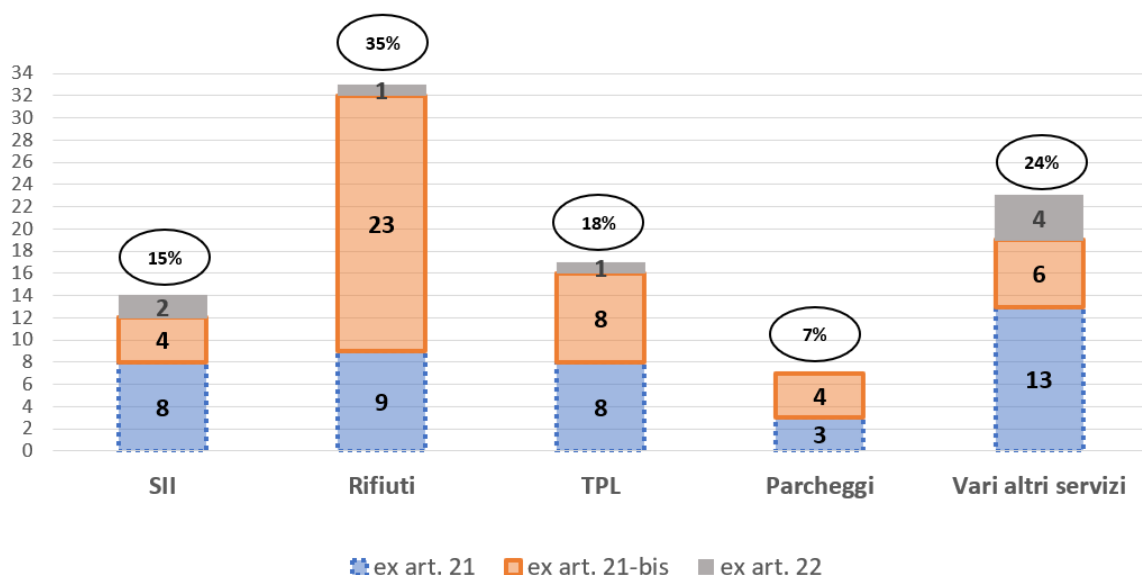
Analizzando i principali settori interessati dagli interventi di *advocacy* dell'Autorità (Cfr. Figura 5), emerge come, nel triennio 2023-2025, il servizio di gestione dei rifiuti vede il maggior numero di interventi (35%) e di pareri motivati ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, pari a 23. Seguono i servizi di trasporto pubblico locale ("TPL", 18% e 8 pareri motivati ai sensi dell'articolo 21-*bis*) e il servizio idrico integrato ("SII", 15% con 4 pareri motivati *ex* articolo 21-*bis*). Rileva menzionare anche il numero di interventi in materia di affidamento e gestione di soste e parcheggi (7%, con 4 pareri motivati ai sensi dell'articolo 21-*bis*).

Sono stati oggetto di intervento anche ulteriori servizi (24%), quali la gestione degli impianti sportivi, la manutenzione del verde pubblico, la ristorazione scolastica, la riscossione dei tributi locali, la gestione del mercato ittico, la certificazione della filiera agroalimentare e la gestione di servizi vari. In tale categoria, nel corso del 2025 sono anche emerse alcune criticità concorrenziali relative alla **gestione dei porti turistici**, che l'Autorità, in linea con la giurisprudenza amministrativa, ha ritenuto possa

configurarsi come un servizio pubblico locale di rilevanza economica, con conseguente applicazione del decreto legislativo n. 201/2022. In tale settore sono stati effettuati 5 interventi di *advocacy* (2 pareri ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990 e 3 segnalazioni ai sensi dell'articolo 21).

Nel 2024, l'Autorità ha altresì inviato una **Segnalazione di carattere generale** ([AS1999](#)) alla Conferenza Permanente Stato-Regioni, all'ANCI e all'UPI, volta a illustrare le principali criticità emerse dall'esame delle ricognizioni sull'andamento dei servizi pubblici locali pubblicate sulla Piattaforma ANAC e, in particolare, di quelle aventi ad oggetto l'andamento di servizi pubblici locali affidati direttamente o a società **in house**, rivelatesi più problematiche sotto il profilo concorrenziale, con l'auspicio di fornire agli enti competenti alcune indicazioni per garantire una più efficiente gestione di tali servizi, anche in vista dei futuri affidamenti.

Figura 5 – I settori (*) interessati dagli interventi di *advocacy* (2023-2025)



(*) I dati riportati in figura si riferiscono agli interventi di *advocacy* aventi ad oggetto sia le comunicazioni ai sensi del TUSPP, sia gli affidamenti dei SPL, sia le relazioni contenenti le ricognizioni sull'andamento gestionale dei SPL. Gli interventi di *advocacy* possono avere ad oggetto anche più servizi (un intervento di *advocacy*, multipli servizi).

Anche al fine di sensibilizzare gli enti sulle condotte maggiormente a rischio di censura da parte dell'Autorità, si ritiene utile offrire una panoramica delle principali criticità concorrenziali che hanno determinato l'esercizio dei poteri di *advocacy* in materia di società a partecipazione pubblica e servizi pubblici locali nel triennio 2023-2025, tenendo presente che, nell'ambito del medesimo intervento, possono essere stati contestati più profili di criticità concorrenziale.

Le principali criticità segnalate dall'Autorità hanno riguardato i profili di seguito descritti (Cfr. Figura 6).

- Il **difetto di motivazione**, riscontrato sia nelle operazioni di costituzione o di acquisto di partecipazioni in società pubbliche, sia negli affidamenti dei servizi pubblici locali, che non di rado sono deliberati congiuntamente da parte delle Amministrazioni (**29%** degli interventi nel triennio). Nel 2025, in 21 interventi di *advocacy* - di cui 19 relativi ad affidamenti **in house** - tale criticità è stata oggetto di segnalazione, rappresentando la tematica più spesso contestata.

Il difetto di motivazione si traduce in una violazione della normativa vigente e dei principi concorrenziali.

Il TUSPP prevede infatti, a carico della PA che scelga di perseguire l'interesse pubblico mediante il modello societario a partecipazione pubblica, un preciso obbligo di motivazione analitica (cfr. articolo 5). Tale previsione riflette un *favor* dell'ordinamento per la promozione della concorrenza, implicando che l'amministrazione possa assumere direttamente o indirettamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) sia in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Il decreto legislativo n. 201/2022 prevede inoltre che: (i) prima della procedura di affidamento, l'ente competente dia conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale (cfr. articolo 14, commi 2 e 3); (ii) nei servizi pubblici locali a rete, l'ente integri tale relazione allegando un piano economico-finanziario asseverato contenente anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti; (iii) nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, l'ente adotti la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio (articolo 17, comma 2).

- La **durata eccessiva e non giustificata** degli affidamenti dei servizi pubblici locali e l'**illegittimo ricorso alle proroghe o ai rinnovi** (**27%** degli interventi nel triennio). Nel 2025, tale criticità è stata segnalata in 16 casi, rappresentando la seconda categoria maggiormente riscontrata.

La durata è stata contestata quando non proporzionata all'entità e agli investimenti proposti dall'affidatario del servizio, o fissata in misura superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti, o addirittura indeterminata (in contrasto con il dettato dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 201/2022).

Anche le proroghe e i rinnovi degli affidamenti sono stati contestati quando non giustificati da situazioni eccezionali o imprevedibili. Tale criticità è risultata molto diffusa soprattutto nel settore del trasporto

pubblico locale, tanto da essere censurata in una recente pronuncia del Consiglio di Stato³.

- Le **criticità nella concreta gestione dei servizi pubblici locali** (16% degli interventi nel triennio, di cui 10 segnalazioni nel 2025), soprattutto nell'esame delle ricognizioni sull'andamento gestionale (adottate ex articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022), che hanno messo in evidenza la stretta correlazione tra le *performance* economiche dei gestori - spesso **società in house** -, la qualità del servizio e i costi riversati sugli utenti.

Sono stati rilevati diversi elementi di criticità con riferimento ai seguenti aspetti: l'andamento economico finanziario della gestione del servizio; il rispetto degli obblighi previsti nel contratto di servizio, tenendo conto anche degli indicatori stabiliti dalla regolazione; i livelli qualitativi raggiunti nell'erogazione dei servizi; i costi a carico dell'utenza; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante.

Le criticità del gestore sono di sovente risultate accompagnate dalla parallela incapacità dell'ente pubblico affidante di porre tempestivamente in essere le azioni necessarie per la correzione delle disfunzioni, al fine di assicurare un riequilibrio della gestione. La *ratio* della riforma dei servizi pubblici locali è invece quella di garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

Sul punto è opportuno ricordare che la legge n. 190/2025 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025*), recependo molte delle proposte formulate dall'Autorità⁴, ha introdotto alcune modifiche all'articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022. Tali modifiche sono finalizzate, da un lato, proprio a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza le ricognizioni sull'andamento gestionale dei servizi e, dall'altro, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive (c.d. atti di indirizzo) in caso di andamento gestionale insoddisfacente.

- La **commistione tra le funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete**, in virtù della partecipazione diretta detenuta dall'Ente d'ambito nel capitale sociale del soggetto incaricato della gestione del servizio, in violazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 201/2022 (7% degli interventi nel triennio, di cui uno nel 2025).

Tale criticità ha riguardato, in particolare, gli affidamenti del servizio idrico integrato e dei servizi di gestione dei rifiuti.

³ Cons. Stato, Sez. V, sentenza 3 febbraio 2025 n. 803, resa sul caso [AS1910](#).

⁴ 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.

- L'**assenza della stretta necessarietà (finalità perseguibili)** della partecipazione pubblica per il perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni, in violazione dell'articolo 4, comma 1, del TUSPP. In particolare, posto che le previsioni del TUSPP tipizzano obblighi finalizzati anche a prevenire situazioni di rischio per la concorrenza e il libero mercato, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del TUSPP, contesta le violazioni del cosiddetto **vincolo di scopo** istituzionale, poiché suscettibili di creare situazioni di pericolo idonee a distorcere le dinamiche di mercato (nel loro complesso tali contestazioni rappresentano il **6%** degli interventi nel triennio).
- L'**affidamento di servizi pubblici locali a rete** e della gestione degli impianti ad un'**azienda speciale (6%)**, in violazione degli articoli 14 e 21 del decreto legislativo n. 201/2022. Nel 2025, sono stati 8 gli interventi di *advocacy* che hanno contestato la trasformazione in azienda speciale consortile di una società *in house* affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e gestione degli impianti.
- La **carenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per l'affidamento in house (4%)** degli interventi nel triennio), che consistono in: (i) capitale interamente pubblico della società, cui è consentita la partecipazione di soci privati solo se prescritta dalla legge; (ii) controllo esercitato dall'ente partecipante analogo a quello esercitato sui propri uffici; (iii) attività prevalente svolta dalla società *in house* a favore dell'ente socio.

L'affidamento diretto di un servizio pubblico ad un ente soggettivamente distinto dall'Amministrazione, in alternativa al sistema della gara, viene consentito a condizione che tale soggetto esterno presenti caratteristiche tali da poterlo qualificare come una derivazione, o una *longa manus*, dell'ente stesso. Il limite all'attività nel libero mercato degli organismi *in house* vuole, quindi, impedire che un soggetto che svolge attività amministrativa eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto Pubblica Amministrazione.

- Le ulteriori criticità concorrenziali oggetto di intervento sono la **distinzione tra SPL e servizi strumentali (2%)**, il **ritardo nell'adeguamento al decreto di riordino della disciplina sui servizi pubblici locali (1%)** e l'**inerzia delle Amministrazioni (1%)** per non aver comunicato all'Autorità l'acquisto di partecipazioni societarie, così impedendole l'eventuale esercizio dei propri poteri di *advocacy*⁵. In particolare, anche la costituzione di o l'acquisto di partecipazioni in società quotate, o in società da queste controllate, deve rispondere all'obbligo di adozione di una specifica delibera da parte delle

⁵ In merito alla legittimazione dell'Autorità ad impugnare gli atti delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, recenti pronunce del giudice amministrativo hanno riconosciuto che la norma consente di proporre tutte le azioni previste dal diritto processuale amministrativo, ivi compresa quella di accertamento dell'illegittimità di comportamenti omissivi assunti in violazione di obblighi di legge posti a tutela della concorrenza (Cfr. TAR Veneto, *ex multis* sentenza n. 128/2026, resa nel caso [AS2049](#)).

amministrazioni, ai sensi degli articoli 7 e 8 del TUSPP, che sia analiticamente motivata secondo quanto disposto dall'articolo 5 dello stesso decreto, nonché al conseguente obbligo di trasmissione dell'atto deliberativo all'Autorità.

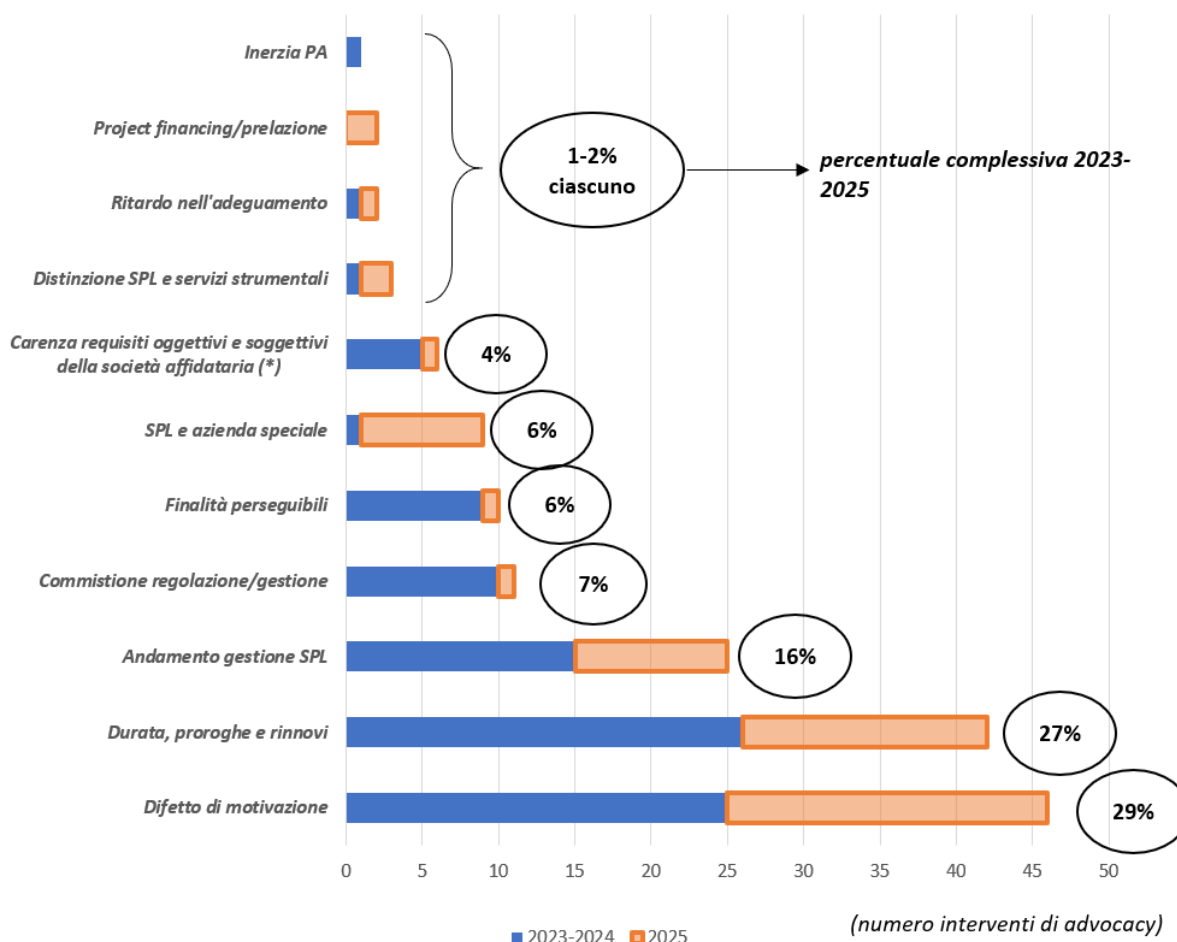
- Infine, occorre menzionare le criticità concorrenziali rilevabili in caso di ricorso a progetti di partenariato pubblico-privato nella forma del **project financing (1%)**, in quanto tale istituto conferisce un indubbio vantaggio competitivo in capo al soggetto proponente, rappresentato dal diritto di prelazione di quest'ultimo.

Al riguardo, una recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁶, coerentemente con i diversi interventi di *advocacy* dell'Autorità e in modo ancora più netto⁷, ha stabilito che il diritto di prelazione in favore del soggetto promotore costituisce una violazione dei principi di parità di trattamento e concorrenza effettiva, rappresentando altresì una restrizione alla libertà di stabilimento.

⁶ CGUE, C-810/2024 del 5 febbraio 2026.

⁷ Cfr. AS2139 - *Ricognizioni SPL 2024 - Gestione degli stadi comunali*, in *Bollettino* n. 5/2026.

Figura 6 - Le principali criticità concorrenziali riscontrate negli interventi di advocacy (2023-2025)



L'Autorità auspica che quanto sopra illustrato possa costituire un utile supporto per le pubbliche amministrazioni e gli enti affidanti per individuare modalità di affidamento dei servizi tali da garantire elevati livelli di qualità ed efficienza e un corretto dispiegamento delle dinamiche concorrenziali, senza limitare ingiustificatamente l'ingresso di operatori efficienti.

Il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi resi dalle società a partecipazione pubblica costituisce un importante tassello di una politica volta alla promozione della competitività e alla crescita economica, a beneficio di tutta la collettività. È dunque essenziale assicurare che anche tali società operino in modo trasparente, efficiente e nel rispetto dei principi della concorrenza.

APPENDICE

Elenco di segnalazioni e pareri adottati dall'Autorità nel triennio 2023-2025 in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali di rilevanza economica

Nel 2025, l'Autorità ha deliberato un totale di:

- **11 segnalazioni** ai sensi dell'**articolo 21** della legge n. 287/1990: **AS2057** - ATO 3 Messina - affidamento del servizio idrico integrato, in Bollettino n. 6/2025; **AS2070** - Comune di Novara - Servizio di manutenzione del verde pubblico comunale, in Bollettino n. 14/2025; **AS2076** - Comune di Napoli - Ricognizione SPL 2024, in Bollettino n. 17/2025; **AS2078** - Comune di Numana (AN) - Modalità di affidamento e gestione del porto turistico, in Bollettino n. 17/2025; **AS2084** - Comune di Torino - Ricognizione SPL 2024, in Bollettino n. 23/2025; **AS2085** - Consorzio di Bacino Alessandrino - Affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, in Bollettino n. 24/2025; **AS2093** - Comune di Napoli - Affidamento e gestione delle concessioni demaniali nel porto turistico di Mergellina, in Bollettino n. 30/2025; **AS2096** - Comune di Firenze - Gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in Bollettino n. 32/2025; **AS2113** - Comune di Brindisi - Affidamento in house del servizio di gestione sosta a pagamento, senza custodia, ed altri servizi alla società Brindisi multiservizi S.r.l., in Bollettino n. 45/2025; **AS2117** - Comune di Monte Argentario (GR) - Concessione demaniale marittima nel porto turistico di Porto Ercole, in Bollettino n. 47/2025; **AS2130** - AATO3 Marche - Gestore unico del servizio idrico integrato, in Bollettino n. 1/2026;
- **12 pareri motivati** ai sensi dell'**articolo 21-bis** della legge n. 287/1990: **AS2072** - ATO Avellino - Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in Bollettino n. 14/2025; **AS2082** - Comune di Licata (AG) - Affidamento in house della gestione dei servizi dei rifiuti, in Bollettino n. 21/2025; **AS2087** - Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2024, in Bollettino n. 25/2025; **AS2098** - Comune di Palermo - Ricognizione SPL 2024, in Bollettino n. 33/2025; **AS2121** - Comune di Casalbordino (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2122** - Comune di Pollutri (CH) Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2123** - Comune di Villafonsina (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2124** - Comune di Vasto (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2125** - Comune di Scerni (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2126** - Comune di Cupello (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2127** - Comune di Monteodoriosio (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025; **AS2128** - Comunità montana Montagna Sangro Vastese (CH) - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l., in Bollettino n. 49/2025;

- **5 pareri** ai sensi dell'**articolo 22** della legge n. 287/1990: **AS2088** - Provincia di Latina - Applicazione della Direttiva 2006/123/CE sulle concessioni demaniali marittime dedicate alla nautica da diporto, in Bollettino n. 25/2025; **AS2091** - Comune di Cordenons (PN) - Richiesta di parere sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in Bollettino n. 30/2025; **AS2094** - Comune di Minori (SA) - Normativa applicabile alle strutture dedicate alla nautica di diporto, in Bollettino n. 31/2025; **AS2100** - Provincia di Verona - Gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 34/2025; **AS2102** - Assemblea territoriale d'ambito ATO2 Ancona - Affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in Bollettino n. 35/2025.

Nel **2024**, l'Autorità ha deliberato un totale di:

- **17 segnalazioni** ai sensi dell'**articolo 21** della legge n. 287/1990: **AS1941** - Comune di Taranto - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 9/2024; **AS1942** - Roma Capitale - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 9/2024; **AS1943** - Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 9/2024; **AS1944** - Comune di Bergamo - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 9/2024; **AS1946** - Comune di Napoli - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 10/2024; **AS1947** - Autorità Idrica Pugliese - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 10/2024; **AS1948** - Provincia di Verona - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 10/2024; **AS1952** - ATO 2 Piemonte - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 11/2024; **AS1953** - Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 11/2024; **AS1954** - ATO della provincia di Varese - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 11/2024; **AS1955** - ERSI Abruzzo - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 11/2024; **AS1956** - Comune di Pavia - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 11/2024; **AS1959** - Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 12/2024; **AS1966** - Regione Siciliana - Affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale, in Bollettino n. 20/2024; **AS1967** - Comune di Palermo - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 21/2024; **AS1999** - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024; **AS2043** - Affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti negli ambiti territoriali di Napoli, in Bollettino n. 47/2024;
- **12 pareri motivati** ai sensi dell'**articolo 21-bis** della legge n. 287/1990: **AS1969** - Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena e Rimini - Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023, in Bollettino n. 21/2024; **AS1970** - Comune di Crotone - Servizio di igiene urbana, in Bollettino n. 21/2024; **AS1995** - Roma di Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 25/2024; **AS2000** - Comune di Rimini - Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, in Bollettino n. 26/2024; **AS2001** - Provincia di Rimini - Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, in Bollettino n. 26/2024; **AS2037** - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale e servizi complementari - estensione durata contratti vigenti, in Bollettino n. 43/2024;

AS2055 - ATO Avellino - Affidamento servizi di gestione dei rifiuti urbani, in Bollettino n. 5/2025; **AS2054** - Ente Idrico Campano - Affidamento del servizio idrico integrato nell' Ambito Distrettuale di Caserta, in Bollettino n. 5/2025; **AS2049** - Veritas S.p.a.- Internalizzazione servizio di relining, in Bollettino n. 4/2025; **AS2061** - Roma Capitale - Servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità 2024-2027 - Delibera di affidamento, in Bollettino n. 9/2025; **AS2060** - Comune di Licata - Agrigento Provincia Est Ambiente S.r.l., in Bollettino n. 9/2025; **AS2063** - Comune di San Salvo - Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della Società Civeta, in Bollettino n. 10/2025;

- **3 pareri** ai sensi dell' **articolo 22** della legge n. 287/1990: **AS1980** - Regione Puglia - Servizio Idrico Integrato, in Bollettino n. 23/2024; **AS2030** - Città di Treviso - Parere in merito al perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi del d.lgs. n. 201/2022, in Bollettino n. 34/2024; **AS2039** - ATO Marche Centro Macerata 3 - Affidamento del servizio idrico integrato, in Bollettino n. 44/2024.

Nel **2023**, l' Autorità ha deliberato un totale di:

- **5 segnalazioni** ai sensi dell' **articolo 21** della legge n. 287/1990: **AS1902** - Regione Siciliana - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 30/2023; **AS1920** - Comune di Rieti - Affidamento di vari servizi pubblici locali alla Società in house A.S.M. Rieti, in Bollettino n. 41/2023; **AS1924** - Comune di Milano - Affidamento alla Società Milanospport del servizio di gestione degli impianti sportivi e ricreativi, in Bollettino n. 43/2023; **AS1925** - Consorzio di Bacino Alessandrino - Affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, in Bollettino n. 44/2023; **AS1926** - Comune di Milano - Affidamento del servizio di refezione scolastica in favore della Società Milano Ristorazione S.p.a., in Bollettino n. 44/2023;
- **17 pareri motivati** ai sensi dell' **articolo 21-bis** della legge n. 287/1990: **AS1897** - ATO Napoli 1 - Acquisizione di quota della partecipazione sociale della SAPNA S.p.A., in Bollettino n. 28/2023; **AS1898** - ATO Napoli 2 - Acquisizione di quota della partecipazione sociale della SAPNA S.p.A., in Bollettino n. 28/2023; **AS1899** - ATO Napoli 3 - Acquisizione di quota della partecipazione sociale della SAPNA S.p.A., in Bollettino n. 28/2023; **AS1909** - ATO Benevento - Costituzione newco per affidamento in house della gestione integrata dei rifiuti solidi urbani, in Bollettino n. 33/2023; **AS1910** - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 35/2023; **AS1914** - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 38/2023; **AS1915** - Consorzio di Bacino Alessandrino - Affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, in Bollettino n. 39/2023; **AS1918** - ATO Avellino - Costituzione di una nuova società in house per l'affidamento della gestione dei rifiuti, in Bollettino n. 40/2023; **AS1927** - Autorità di sistema portuale del Mar Ionio - Costituzione dell'agenzia per il lavoro temporaneo, in Bollettino n. 46/2023, **AS1929** - Provincia di Savona - Servizio di gestione rifiuti dei

comuni appartenenti al bacino di affidamento provinciale, in Bollettino n. 49/2023; **AS1936** - Roma Capitale - Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità dal 2024 al 2027, in Bollettino n. 4/2024; **AS1938** - Veneto Agricoltura - Acquisto quota capitale sociale Check Fruit S.r.l., in Bollettino n. 7/2024; **AS1939** - Ambito distrettuale Caserta - Affidamento del servizio idrico integrato, in Bollettino n. 7/2024; **AS1945** - Comune di Chieti - Rinnovo affidamento in house del servizio di riscossione tributi, in Bollettino n. 10/2024; **AS1895** - Vari Comuni della Provincia di Napoli - Adesione società di gestione del servizio idrico integrato APNN S.p.a. Acqua Pubblica Napoli Nord S.p.a., in Bollettino n. 26/2023; **AS1908** - Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti - Acquisizione quote capitale sociale ASECO, in Bollettino n. 32/2023; **AS1892** - Ente Porto Giulianova - Acquisizione di una quota di partecipazione del mercato ittico Giulianova S.c.a r.l., in Bollettino n. 24/2023.