AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXVI - n. 43

Pubblicato sul sito *www.agcm.it*
9 novembre 2026

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE 5
A575C - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV-REVISIONE IMPEGNI
Provvedimento n. 32077 *5*
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE 7
C12865 - AMERICAN EXPRESS TRAVEL RELATED SERVICES COMPANY/LF HOLDINGS (FRANCE)
Provvedimento n. 32078 *7*
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA 13
AS2199 - AUTORITÀ IDRICA TOSCANA - AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NEL TERRITORIO DELLA CONFERENZA MEDIO VALDARNO 13
AS2200 - COMUNE DI PIETRASANTA (LU) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME - DELIBERAZIONE N. 260/2026 22

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A575C - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV-REVISIONE IMPEGNI
Provvedimento n. 32077

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 ottobre 2026;

SENTITO il Relatore, Presidente Saverio Valentino;

VISTO il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera n. 31490, del 18 marzo 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito, "RFI") e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE in relazione a un insieme di condotte volte a ostacolare l'accesso del nuovo operatore SNCF Voyages Italia S.r.l. all'infrastruttura ferroviaria nazionale, rallentandone/ostacolandone l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri Alta Velocità;

VISTA la propria delibera n. 31869 del 3 marzo 2026 con la quale, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/1990 sono stati resi obbligatori nei confronti della società RFI gli impegni dalla stessa presentati (di seguito, "Impegni");

VISTA la propria delibera n. 31963 del 19 maggio 2026, con la quale è stato avviato un procedimento per valutare l'istanza parziale di revisione degli Impegni presentata da RFI;

VISTA la propria delibera n. 32062 del 22 settembre 2026, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento di revisione degli Impegni;

VISTI gli atti del procedimento;

RITENUTA necessaria la sostituzione del responsabile del procedimento per sopravvenute esigenze organizzative;

DELIBERA

di sostituire la dottoressa Michela Furlan con la dottoressa Ginevra Marandola come responsabile del procedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12865 - AMERICAN EXPRESS TRAVEL RELATED SERVICES COMPANY/LF HOLDINGS (FRANCE)
Provvedimento n. 32078

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 ottobre 2026;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società American Express Travel Related Services Company, Inc., pervenuta in data 30 settembre 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. American Express Travel Related Services Company, Inc. (di seguito, "Amex TRS") è una società operativa globale, controllata interamente da American Express Company (di seguito, insieme ad Amex TRS, "American Express" o "Amex").
Amex è una società per azioni, a capitale diffuso, con sede negli Stati Uniti d'America, quotata al New York Stock Exchange; la società non è soggetta al controllo di un singolo azionista o di altra entità.
Amex è attiva nel settore dei pagamenti e dei servizi *lifestyle premium* offrendo soluzioni innovative - caratterizzate da un forte orientamento tecnologico - per i pagamenti, i viaggi e la gestione delle spese. La sua attività si concentra sui servizi di emissione di carte, *merchant acquiring* e gestione dei circuiti di pagamento, che sono offerti a un'ampia gamma di clienti in tutto il mondo, tra i quali consumatori e imprese di piccola, media e grande dimensione. La società opera attraverso quattro segmenti principali: i) *US Consumer Services*; ii) *Commercial Services*; iii) *International Card Services*; iv) *Global Merchant and Network Services*.
Amex è presente nel settore dei servizi di gestione delle prenotazioni attraverso le proprie controllate Resy Network, Inc. (di seguito, "Resy") e Tock LLC (di seguito, "Tock"), entrambe attive prevalentemente negli Stati Uniti, essendo le loro attività in Italia del tutto trascurabili; in particolare, Resy non offre servizi di gestione delle prenotazioni dei ristoranti in Europa e non annovera alcun ristorante tra i propri clienti in Italia, mentre Tock ha rapporti commerciali con ristoranti in Italia molto limitati.

Amex, nel 2025, ha realizzato un fatturato a livello mondiale pari a circa 64 miliardi di euro, di cui circa *[100-595]*[*] milioni di euro realizzati in Italia.

2. Oggetto di acquisizione è l'intero capitale sociale di LF Holdings (France) SAS (di seguito "*Target*" o "*LF Holdings*"), una società per azioni con sede in Francia interamente controllata indirettamente da Tripadvisor Inc., società statunitense quotata sul Nasdaq.
LF Holdings è la *holding company* delle società operanti con il marchio "*TheFork*", attive nel settore di servizi per la ristorazione, attraverso la fornitura di: *i)* un servizio in abbonamento che comprende *software* per la gestione delle prenotazioni e dei rapporti con la clientela dei ristoranti ("*Software as a service*", o "*SaaS*"); *ii)* una piattaforma di prenotazione di ristoranti, rivolta ai consumatori, accessibile tramite l'applicazione e il sito *internet* di *TheFork*.
Le attività commerciali relative a *TheFork* sono composte da entità legali interamente detenute ed esclusivamente controllate da LF Holdings, le quali operano principalmente in undici paesi, ovvero: Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Svizzera.
La Fourchette (Italy) S.r.l. è la società a cui fanno capo le attività commerciali relative a *TheFork* in Italia e, nel 2025, ha realizzato un fatturato pari a circa *[36-100]* milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione in esame (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di Amex TRS dell'intero capitale sociale di LF Holdings. In particolare, l'Operazione è disciplinata da un *Put Option Agreement* e da un *Equity Purchase Agreement*; al perfezionamento della stessa, Amex TRS deterrà il controllo esclusivo di LF Holdings e con essa, delle sue controllate che compongono il *business TheFork*. Pertanto, American Express, per il tramite di Amex TRS, acquisirà indirettamente il controllo esclusivo sulla *Target.*

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b),* della legge n. 287/1990.
Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro.

[*] Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

IV.1 I mercati del prodotto e geografici

5. Dal punto di vista merceologico, il settore interessato dall'Operazione è quello in cui operano, con il marchio *TheFork*, le società che fanno capo alla *Target*, relativo all'offerta ai ristoranti con servizio al tavolo, ovvero *full service restaurant*[1] (di seguito, "FSR"), di servizi per la gestione delle prenotazioni e delle relazioni con la clientela. In particolare, *TheFork* offre tali servizi sia attraverso *software* autonomi sia attraverso piattaforme integrate, che combinano *software* per la gestione delle prenotazioni con un'interfaccia rivolta ai consumatori per la prenotazione dei ristoranti.

6. Il settore si caratterizza per la presenza di diverse tipologie di operatori. In particolare, i *fornitori business-to-business* (di seguito, "B2B") offrono servizi di gestione delle prenotazioni dei ristoranti attraverso *software* nella modalità *Software as a Service* (di seguito, "SaaS"), mettendo a disposizione dei propri clienti una o più funzionalità tra cui: *i)* l'integrazione con terminali elettronici per i pagamenti digitali (*point-of-sale*, di seguito "POS"); *ii)* l'analisi dei dati finalizzata a ottimizzare l'utilizzo degli spazi e dei tavoli; *iii)* i servizi di *marketing*; nonché *iv)* le *partnership* e l'integrazione con piattaforme *business-to-consumer* (di seguito,"B2C"), che consentono ai ristoranti di raggiungere un'ampia platea di utenti e pubblicizzare la disponibilità di tavoli prenotabili.

I fornitori di servizi B2C si concentrano, invece, sull'offerta di piattaforme (*marketplace*) utilizzate per la promozione dei ristoranti e l'acquisizione di potenziali clienti, ad esempio attraverso applicazioni o siti *web* rivolti ai consumatori, che supportano i ristoranti nell'acquisizione di potenziali clienti (*lead generation*).

7. Gli operatori attivi nel settore possono integrare o meno i diversi segmenti nella propria offerta. In particolare, alcuni concentrano la propria attività sul segmento "B2B", ossia sulla fornitura di servizi ai ristoranti (agevolando al contempo l'integrazione dei propri sistemi con il segmento B2C), mentre altri riuniscono entrambi i versanti del mercato (ristoranti e consumatori) in quello che può essere definito il segmento "B2B2C", offrendo non soltanto servizi SaaS ai ristoranti, ma anche una piattaforma specializzata che consente ai consumatori di ricercare e scoprire ristoranti. Infine, vi sono operatori attivi esclusivamente nel segmento B2C, in particolare attraverso piattaforme specializzate nel settore della ristorazione, generalmente riconducibili alla categoria delle piattaforme di ricerca e scoperta (*discovery platforms*). Tra queste ultime figurano anche Google (incluso Google Maps) e Meta (attraverso Facebook e Instagram).

8. Nello specifico, *TheFork* opera secondo un modello "B2B2C". Sul segmento "B2B", offre ai ristoranti servizi di gestione delle prenotazioni, ottimizzazione del servizio, gestione dei ricavi (*revenue management*), analisi dei dati e *marketing*. I ricavi derivanti da tali servizi sono generati dai canoni di abbonamento corrisposti dai ristoranti per l'utilizzo del sistema "*SaaS"* di gestione delle prenotazioni di *TheFork*.

Sul segmento "B2C", *TheFork* offre ai ristoranti servizi di acquisizione di potenziali clienti attraverso un'applicazione e un sito *web* rivolti ai consumatori. Tali servizi comprendono: la prenotazione dei ristoranti, con funzionalità di ricerca e assistenza alle prenotazioni basata

[1] Gli FSR sono ristoranti nei quali i clienti consumano il pasto seduti al tavolo, caratterizzati dal servizio al tavolo e da un'offerta gastronomica di qualità generalmente superiore rispetto ai *fast food*; sono inclusi in tale definizione anche ristoranti a servizio limitato quali *McDonald's* o *Subway*.

sull'intelligenza artificiale ("*Ask TheFork*"); recensioni e funzionalità *social*; un programma di fidelizzazione ("*TheFork Yums*"); una funzionalità gratuita e facoltativa di pagamento digitale integrata nell'applicazione, che consente agli utenti di pagare il conto del ristorante direttamente dal proprio smartphone ("*TheFork Pay*"); nonché carte regalo utilizzabili presso i ristoranti convenzionati. Per le prenotazioni effettuate dai consumatori attraverso *TheFork*, e i canali *partner* (quali Google), *TheFork* percepisce dai ristoranti una commissione per ciascun coperto.

L'offerta di servizi B2C presenta le caratteristiche dei mercati a due versanti. Da un lato, i ristoranti hanno interesse ad accedere a un'ampia platea di potenziali clienti; dall'altro lato, i consumatori tenderanno ad attribuire maggiore valore alle piattaforme che offrono la più ampia scelta di ristoranti; nel caso di operatori B2B2C, la circostanza che una piattaforma sia integrata con servizi SaaS può ulteriormente ampliare l'interesse da parte dei ristoranti a aderirvi.

9. Sebbene sia possibile *prima facie* individuare mercati distinti in relazione ai diversi segmenti B2B e B2C, nel caso di specie non è necessario arrivare a un'esatta delimitazione merceologica del mercato e la sua definizione può essere lasciata aperta, in quanto la valutazione dell'Operazione non muterebbe.

10. Sotto il profilo geografico, il mercato può ritenersi, in via conservativa, di dimensioni coincidenti con il territorio nazionale[2]. Dal punto di vista delle caratteristiche dell'offerta, si rileva infatti che sebbene le soluzioni *software* e i modelli di *business* vengano sviluppate a livello sovra-nazionale, le differenze fra paesi con riguardo a prezzi, livelli di penetrazione, struttura delle commissioni e preferenze dei consumatori circa le modalità di prenotazione, rimangono rilevanti a livello nazionale.

Anche la definizione geografica del mercato può essere lasciata aperta, in quanto non è idonea a incidere sulla valutazione concorrenziale dell'Operazione.

IV.2 Effetti dell'Operazione

11. L'Operazione non appare idonea a sollevare criticità concorrenziali, in quanto non determina sovrapposizioni orizzontali né effetti verticali di rilievo, a prescindere dalla definizione dei mercati rilevanti adottata.

12. Come sopra evidenziato, *The Fork* opera nell'offerta di servizi per la gestione delle prenotazioni e delle relazioni con la clientela sulla base di un modello integrato B2B2C.

Sulla base dei dati disponibili[3], risulta che: *i)* il numero di FSR in Italia, è stimato in circa [*omissis*]; *ii)* la quota di ristoranti FSR che dispongono di sistemi di prenotazione e/o di gestione delle

---

[2] Cfr. decisione della Commissione europea dell'11 agosto 2025, M.11936 *Naspers/Just Eat take away*, riguardante il mercato relativo alla fornitura di servizi di ristorazione *takeaway*, in cui la Commissione ha osservato che l'offerta delle piattaforme, le politiche commerciali, le attività di *marketing* e il contesto regolamentare sono generalmente organizzati a livello nazionale, mentre gli elementi locali restano rilevanti poiché i consumatori effettuano prenotazioni in ambito locale, e i ristoranti mirano a raggiungere i consumatori nel proprio bacino di utenza.

[3] In assenza di dati direttamente riferibili a tale perimetro, ai fini della valutazione della posizione detenuta da *TheFork* sono stati utilizzati i dati forniti dalla Parte, integrati con informazioni pubblicamente disponibili. In particolare, al fine di individuare il numero di ristoranti FSR sono stati utilizzati dati rilevati da Euromonitor forniti dalla Parte; per quanto riguarda la quota di ristoranti FSR che dispongono di sistemi di gestione delle prenotazioni *online* sono state considerate sia le stime fornite dalla Federazione italiana pubblici esercenti sia stime ISTAT; infine, per quantificare la quota detenuta da *TheFork* sono stati utilizzati i dati forniti dalla Parte.

prenotazioni *online* è stimata fra circa il 25% e circa il 38% a seconda delle fonti utilizzate[4]; *iii)* il numero di ristoranti FSR che utilizzano al 31 dicembre 2025[5] il *software* di *TheFork* risulta pari a [*omissis*].

Pertanto, sulla base di tali dati, il rapporto tra il numero di ristoranti FSR che utilizzano il *software* di *TheFork* e il numero stimato di ristoranti FSR che dispongono di sistemi di prenotazione e/o di gestione delle prenotazioni *online* risulta superiore al 50%[6].

13. Si osserva, tuttavia, che l'offerta di servizi per le prenotazioni *online* di tavoli presso ristoranti *FSR* è caratterizzata dal "*multi-homing*", cioè dalla possibilità per i ristoranti di ricevere le prenotazioni *online* utilizzando diversi *software* e diverse piattaforme a loro disposizione, per cui il rapporto sopra indicato potrebbe risultare sovrastimato[7].

14. Amex è presente in Italia nell'offerta dei suddetti servizi in misura del tutto marginale con Tock.

15. Pertanto, sotto il profilo orizzontale, l'Operazione non appare idonea a determinare preoccupazioni di natura concorrenziale, risolvendosi sostanzialmente nella sostituzione di un operatore con un altro, in considerazione di un incremento di quota largamente inferiore all'1%.

16. Per quanto riguarda i possibili effetti verticali, l'Operazione non appare idonea a determinare effetti di preclusione nei mercati dei servizi di pagamento.

17. Infatti, data la posizione del tutto marginale di Amex nel mercato del *merchant acquiring*[8], non sono riscontrabili incentivi idonei all'attuazione da parte della stessa di condotte preclusive nei confronti dei propri concorrenti. Ad esempio, laddove Amex subordinasse la permanenza dei ristoranti sulla piattaforma *TheFork* alla rinuncia all'accettazione di strumenti di pagamento concorrenti, ciò potrebbe indurre i ristoranti a interrompere il rapporto con la piattaforma, riducendone conseguentemente l'attrattività per gli utenti.

18. Inoltre, *TheFork*, [*omissis*] gestisce un volume di pagamenti delle operazioni relative alla ristorazione molto limitato [*omissis*] e una quota ancora più ridotta dei volumi complessivi dei pagamenti nell'e-*commerce* o con carta.

TheFork non costituisce, dunque, un canale indispensabile attraverso il quale i fornitori di servizi di pagamento possono raggiungere i ristoranti, che possono offrire ai propri clienti una pluralità di opzioni di pagamento alternative.

19. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione non appare, dunque, idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

---

[4] Cfr. FIPE, *Rapporto annuale 2024*, pag. 100, disponibile al seguente link: https://www.fipe.it/wp-content/uploads/2024/04/Rapporto-Ristorazione-2024.pdf, che stima al 24,7% la quota di ristoranti in grado di effettuare prenotazione dei tavoli attraverso l'*online*; e Rilevazione ISTAT, "*Imprese e ICT*", anno 2025, Tavola 2 in cui viene stimata al 38,2% la quota di ristoranti in grado di effettuare ordinazioni o prenotazioni *online* (si considera che tale dato sovrastima la quota in quanto include l'attività dei servizi di ristorazione che effettuano solo consegne).

[5] Dato fornito dalla Parte.

[6] Secondo i dati forniti dalla Parte, considerando i ristoranti che utilizzano *software* di gestione delle prenotazioni, la percentuale di FSR che ha sottoscritto accordi con *TheFork* risulta superiore al [*40-45%*].

[7] Allo stato attuale, appare difficile accertare quanto sia effettivamente utilizzato il *multi-homing*, visto che tale possibilità dipende dalla effettiva interoperabilità dei *software* di prenotazione con le piattaforme degli operatori quali *TheFork*, almeno per quanto riguarda la gestione in tempo reale dell'insieme di tavoli prenotabili.

[8] Si consideri che nel mercato del *merchant acquiring* Amex detiene una quota di mercato in Europa [*inferiore al 5%*].

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2199 - AUTORITÀ IDRICA TOSCANA - AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NEL TERRITORIO DELLA CONFERENZA MEDIO VALDARNO

Roma, 22 ottobre 2026

Autorità Idrica Toscana

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella riunione del 20 ottobre 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relative alla deliberazione dell'Assemblea dell'Autorità Idrica Toscana n. 12 del 28 aprile 2026 avente ad oggetto la "*Scelta della modalità di gestione per l'affidamento del servizio idrico integrato nel territorio della Conferenza territoriale n. 3 Medio Valdarno*" a cui è allegata la Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio idrico integrato ("SII"), redatta ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. 201/2022[1].

Preliminarmente, si ricorda che nel sub-ambito corrispondente alla Conferenza territoriale n. 3 ("CT3") "Medio Valdarno", ricomprendente 46 Comuni[2], il SII è attualmente gestito dalla società mista Publiacqua S.p.a. ("Publiacqua") in regime di proroga tecnica fino al 31 dicembre 2026. Il capitale sociale di Publiacqua è detenuto, in via diretta, da 13 Comuni[3] (circa 2,4% del capitale), dalla *holding multiutility* Plures S.p.a. ("Plures", 57,6% del capitale, in precedenza Alia Servizi Ambientali S.p.a.) e dal socio privato Acque Blu Fiorentine S.p.a. ("ABF", 40% del capitale). Nello specifico, sono 42 i Comuni[4] che partecipano indirettamente a Publiacqua in quanto soci di Plures[5],

[1] Tale documentazione è stata pubblicata sul portale ANAC – *Trasparenza SPL* in data 28 maggio 2026.

[2] Comuni di Agliana, Bagno a Ripoli, Barberino di Mugello, Barberino Tavarnelle, Borgo San Lorenzo, Calenzano, Campi Bisenzio, Cantagallo, Carmignano, Castelfranco Piadiscò, Cavriglia, Dicomano, Fiesole, Figline e Incisa Valdarno, Firenze, Greve in Chianti, Impruneta, Lastra a Signa, Londa, Loro Ciuffenna, Montale, Montemurlo, Montevarchi, Pelago, Pistoia, Poggio a Caiano, Pontassieve, Prato, Quarrata, Reggello, Rignano sull'Arno, Rufina, Sambuca Pistoiese, San Casciano in Val di Pesa, San Giovanni Valdarno, San Godenzo, Scandicci, Scarperia e San Piero, Serravalle Pistoiese, Sesto Fiorentino, Signa, Terranuova Bracciolini, Vaglia, Vaiano, Vernio, Vicchio.

[3] Comuni di Agliana, Calenzano, Cantagallo, Carmignano, Cavriglia, Loro Ciuffenna, Montemurlo, Montevarchi, San Giovanni Valdarno, Serravalle Pistoiese, Sesto Fiorentino, Vaglia, Vaiano.

[4] Comuni di Agliana, Bagno a Ripoli, Barberino di Mugello, Barberino Tavarnelle, Borgo San Lorenzo, Calenzano, Campi Bisenzio, Cantagallo, Carmignano, Castelfranco Piadiscò, Dicomano, Fiesole, Figline e Incisa, Valdarno, Firenze, Greve in Chianti, Impruneta, Lastra a Signa, Londa, Montale, Montemurlo, Pelago, Pistoia, Poggio a Caiano, Pontassieve, Prato, Quarrata, Reggello, Rignano sull'Arno, Rufina, Sambuca Pistoiese, San Casciano in Val di Pesa, San Godenzo, Scandicci, Scarperia e San Piero, Serravalle Pistoiese, Sesto Fiorentino, Signa, Terranuova Bracciolini, Vaglia, Vaiano, Vernio, Vicchio.

[5] I Comuni nel seguito elencati detengono contemporaneamente quote di Publiacqua e di Plures: Comuni di Agliana, Calenzano, Cantagallo, Carmignano, Cavriglia, Montemurlo, Serravalle Pistoiese, Sesto Fiorentino, Vaglia, Vaiano.

nella cui compagine sociale sono presenti ulteriori 21 Comuni[6] esterni al sub-ambito di affidamento "Medio Valdarno" (i soci c.d. non affidanti).

Quanto al futuro assetto gestionale del SII, l'Autorità Idrica Toscana ("AIT") in qualità di Ente di governo d'ambito[7] ("EGATO", anche "Ente"), dopo aver inizialmente (2023) confermato l'attuale modello della società mista pubblico-privata, ha successivamente (2026) optato per l'affidamento *in house*. Infatti:

- con deliberazione n. 13 del 24 luglio 2023 l'AIT confermava come forma di gestione del servizio, a partire dal 2025 sino al 2054, la società a partecipazione mista pubblico-privata (PPP), approvando la relazione prevista ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 ("Relazione PPP" del 2023);
- successivamente, con la già citata deliberazione n. 12 del 28 aprile 2026 ("Relazione *in house*" del 2026, oggetto della presente segnalazione), l'AIT cambiava indirizzo, scegliendo, per i 30 anni che vanno dal 2027 fino al 2056, la gestione *in house* in favore di Publiacqua.

La Relazione *in house* del 2026 descrive una complessa operazione di trasformazione dell'attuale gestore Publiacqua (società mista) in organismo *in house*. Si tratta di una forma "ibrida" di affidamento *in house*, in quanto la gran parte dei Comuni del sub-ambito CT3 parteciperà al capitale di Publiacqua in modo indiretto (c.d. *in house* "indiretto" o "a cascata", di tipo frazionato/congiunto) attraverso Plures (società "intermedia"), mentre per i restanti Comuni la partecipazione sarà diretta (c.d. *in house* "classico", di tipo frazionato/congiunto).

A fronte della complessità che caratterizza l'affidamento in analisi, l'Autorità ritiene necessario illustrare le criticità concorrenziali emerse nell'esame dell'operazione prospettata, relative al rispetto dei requisiti previsti a livello normativo ai fini dell'affidamento *in house*, evidenziando al riguardo la centralità della *holding multiutilty* Plures nella complessiva architettura societaria definita per l'affidamento del servizio.

La Relazione in house (2026) e la centralità della holding multiutility Plures rispetto al futuro affidamento del SII

Le scelte operate in materia di affidamenti dei servizi pubblici locali in Toscana appaiono strettamente collegate alle valutazioni relative agli sviluppi strategici della *holding multiutility* Plures, la cui costituzione è già stata oggetto di valutazione da parte dell'Autorità nel 2023[8]. Plures (al tempo Alia Servizi Ambientali S.p.a.) nasce dalla fusione tra Alia Multiservizi S.p.a., Consiag S.p.a., Publiservizi S.p.a. e Acqua Toscana S.p.a.. Quest'ultima era una *holding* controllata dal Comune di Firenze e da Consiag S.p.a. che gestiva le partecipazioni comunali in Publiacqua. La

---

6 Comuni di Empoli, Fucecchio, Castelfiorentino, Montelupo Fiorentino, Certaldo, Vinci, Montespertoli, Cerreto Guidi, Capraia e Limite, Poggibonsi, Gambassi Terme, Monsummano Terme, Ponte Buggianese, Montaione, Lamporecchio, Massa e Cozzile, Larciano, Uzzano, San Gimignano, Marliana, San Marcello Piteglio.

7 La legge regionale n. 69/2011 (art. 2) individua un unico ambito territoriale ottimale ("ATO") corrispondente all'intero territorio regionale, istituendo (art. 3) l'AIT quale EGATO rappresentativo di tutti i Comuni del territorio. La medesima legge (art. 13) individua 6 sub-ambiti di affidamento del SII a cui corrispondono altrettante conferenze territoriali. Queste rappresentano le strutture periferiche in cui si articola l'AIT.

8 Cfr. C12511 - *Alia servizi Ambientali/Acqua Toscana-Consiag-Publiservizi*, provvedimento n. 30458 del 17 gennaio 2023.

creazione di "*un unico polo integrato per la gestione dei servizi pubblici locali in Toscana*"[9] rappresentava il razionale dell'operazione.

Lo sviluppo societario di Plures prevedeva la quotazione in borsa, circostanza non compatibile con eventuali affidamenti *in house*. Pertanto, per l'affidamento del SII nel sub-ambito "Medio Valdarno" venne inizialmente confermata l'attuale modalità di gestione, ossia la società mista (Relazione PPP del 2023).

Tuttavia, nell'ottobre 2024, i soci di Plures decisero di abbandonare il progetto di quotazione sul mercato dei capitali e, conseguentemente, i Comuni del "Medio Valdarno" (CT3) modificavano il proprio indirizzo, considerando prioritario "*un pieno controllo pubblico nella gestione del servizio idrico integrato non solo per il tramite dell'Autorità Idrica Toscana, ma anche all'interno della compagine azionaria del futuro gestore del servizio stesso*"[10]. Ne è discesa l'ipotesi di affidamento *in house* formalizzata nella descritta Relazione *in house* del 2026.

Il ruolo centrale della *holding multiutility* Plures emerge con evidenza dall'analisi della documentazione concernente il futuro affidamento del SII nel "Medio Valdarno". Nonostante la Relazione PPP (2023) e la successiva Relazione *in house* (2026), concentrandosi sull'affidataria Publiacqua, sembrerebbero attribuire a Plures un mero ruolo finanziario, l'attenta lettura dei documenti mostra, in realtà, che la *multiutility* Plures – coerentemente con gli obiettivi definiti al tempo della sua creazione – rappresenta la *holding* dove confluiscono strategicamente partecipazioni e affidamenti, come nel caso del SII nel sub-ambito "Medio Valdarno".

Nell'ipotesi originaria di PPP, Plures avrebbe comunque detenuto la quota maggioritaria del capitale sociale di Publiacqua e, nonostante il rilevante apporto finanziario del socio privato (71 milioni di euro), la stessa AIT sottolineava l'importanza dei finanziamenti erogati da Plures a tasso agevolato rispetto al mercato. Infatti, i dati contenuti nella Relazione PPP riconducevano a Plures un contributo economico pari almeno a circa 107 milioni di euro (99 milioni di euro di capitale e 7,6 milioni per interessi)[11]. L'erogazione di tali risorse da parte della *multiutility* rappresentava un vantaggio essenziale rispetto alla scelta della modalità di gestione.

Anche la complessa architettura economico-societaria definita per l'affidamento *in house* in favore di Publiacqua attribuisce a Plures un ruolo cardine. Secondo quanto illustrato dall'EGATO[12], in primo luogo, sarà tale società ad acquistare, per circa 122 milioni di euro, le quote di capitale attualmente detenute dal socio privato ABF, generando nel complesso importanti benefici di natura finanziaria per Publiacqua.

---

[9] Secondo l'ultimo bilancio consolidato di Plures la *mission* aziendale è diventare "*[...] un player integrato nei settori ambiente, energia e ciclo idrico ed unico polo per la gestione di tali servizi nella Regione Toscana. A Plures fa capo, infatti, un Gruppo di circa 30 società controllate e collegate operanti, oltre che nella gestione e trattamento di rifiuti anche in altri settori di attività*". Cfr. Bilancio consolidato depositato al 31 dicembre 2025, pag. 9.

[10] Cfr. deliberazione di Assemblea n. 12 del 28 aprile 2026.

[11] Cfr. AIT, Relazione PPP, pag. 40: "*Nel PEF presentato nel cap. 5 si mette in luce che la nuova società, per poter rimborsare il capitale investito dell'attuale privato in scadenza al 31/12/2024 con partecipazione al 40% deve ottenere un finanziamento di circa 99,7 milioni di euro. Nel caso in cui la società fosse interamente pubblica, venendo meno l'apporto di 71,4 milioni di euro del privato, il finanziamento di partenza da reperire è stimato in 171 milioni di euro. In secondo luogo, mentre nello scenario della società mista è possibile ipotizzare un finanziamento dalla controllante "Multiutility" ad un tasso di maggior favore rispetto a quelli di mercato (si può prevedere un tasso al 3,5%), nello scenario dell'in house il finanziamento da reperire sul mercato bancario non potrà che avere le condizioni di mercato vigenti, ad oggi rappresentate da un tasso di lungo periodo al 5%*".

[12] Cfr. le comunicazioni dell'AIT del 14 e 16 settembre 2026.

Questi benefici economici sono stati valutati di intensità tale da ribaltare le valutazioni comparative precedentemente svolte dalla stessa AIT (Relazione PPP del 2023), rendendo da ultimo economicamente conveniente l'affidamento *in house* (Relazione *in house* del 2026) rispetto alla precedente ipotesi di società mista.

Al riguardo, si rappresenta che la Relazione *in house* del 2026 fornisce delle valutazioni generiche circa la profittabilità del modello gestionale scelto rispetto alle possibili alternative e, pertanto, presenta profili di incompletezza. In particolare, la Relazione *in house* 2026, contrariamente alla precedente Relazione PPP del 2023, non effettua una puntuale comparazione della convenienza economica della modalità di affidamento scelta rispetto a diversi profili, come ad esempio, gli aspetti di natura finanziaria legati alle risorse necessarie per realizzare gli investimenti (capitale e interessi) o rimborsare il valore residuo della concessione in scadenza. Inoltre, anche rispetto al tema del *payout* (la partecipazione agli utili – distribuzione dei dividendi – da parte del socio privato in caso di PPP) non sono presenti stime delle risorse pubbliche complessivamente interessate[13].

Ancora, la *holding multiutility* Plures ricopre un ruolo di primaria importanza anche rispetto alla *governance* societaria dell'intera operazione. Si ricorda la natura "ibrida" dell'affidamento *in house* previsto in favore di Publiacqua, caratterizzato sia dalla presenza di soci diretti (*in house* classico, con controllo congiunto) che di soci indiretti, i quali, tramite la società "intermedia" Plures, parteciperanno a Publiacqua (c.d. *in house* a cascata o indiretto, sempre con controllo di tipo congiunto). Pertanto, sarà Plures che, oltre a fornire ingenti risorse finanziarie, dovrebbe consentire alla maggior parte dei Comuni ricadenti nel sub-ambito "Medio Valdarno" di esercitare il controllo analogo congiunto (a cascata) nei confronti del gestore Publiacqua, nel rispetto dei requisiti previsti per gli affidamenti *in house*.

Infine, rileva menzionare la presenza nel capitale sociale di Plures di 21 Comuni non ricadenti nel sub-ambito interessato dall'affidamento in analisi (i soci non affidanti). Questo elemento mostra che la compagine sociale di Plures si spinge ben oltre il sub-ambito oggetto di affidamento, raggiungendo anche la provincia di Siena[14], dove è attivo un diverso gestore SII.

La verifica dei requisiti previsti per gli affidamenti in house "a cascata"

Si ricorda che, in coerenza con la Direttiva n. 2014/23/UE[15], ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 16 del d.lgs. n 175/2016, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* ("TUSPP"), le amministrazioni pubbliche possono affidare direttamente un contratto pubblico (senza ricorso a procedure di gara) a società a totale partecipazione pubblica[16] (requisito del capitale

---

[13] Simili carenze motivazionali sono state recentemente censurate anche dal TAR Piemonte che ha ricordato come la scelta della modalità di gestione debba trovare "*sempre giustificazione in un'apposita relazione* [n.d.r. relazione *ex* art. 14 del d.lgs. n. 201/2022] *che svolga un esame comparativo tra le diverse alternative e che tenga conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, avuto riguardo, in particolare, alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, alla situazione delle finanze pubbliche, ai costi per l'ente locale e per gli utenti, ai risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche rispetto a esperienze paragonabili, nonché dei risultati dell'eventuale gestione precedente*". Cfr. TAR Piemonte, sentenza n. 1845 del 14 settembre 2026.

[14] Comuni di Poggibonsi e San Gimignano.

[15] Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

[16] La partecipazione di capitali privati è ammissibile soltanto laddove sia prescritta da norme di legge e avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

pubblico), sulle quali esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi[17] (requisito del controllo analogo) e che realizzano oltre l'80% del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci (requisito dell'attività prevalente)[18].

La normativa consente inoltre alle amministrazioni aggiudicatrici di operare affidamenti diretti in favore di organismi *in house* anche in forza di un controllo analogo "a cascata", che si verifica quando il controllo viene esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice[19].

L'Autorità ritiene che la struttura complessiva dell'affidamento del SII in favore di Publiacqua renda necessaria una compiuta disamina del rispetto dei requisiti previsti a livello normativo per gli affidamenti *in house*, al fine di evitare che la complessità dell'operazione prospettata possa condurre a un'elusione dei principi a tutela della concorrenza che il legislatore dell'Unione europea e quello nazionale hanno cristallizzato nei requisiti c.d. *in house*. Infatti, un affidamento diretto, oltre a escludere qualsiasi tipo di confronto concorrenziale, può generare ulteriori effetti distorsivi delle complessive dinamiche competitive che possono interessare anche settori diversi da quello interessato dall'affidamento.

Per quanto concerne il requisito del "**capitale interamente pubblico**", l'AIT ha illustrato[20] che, una volta perfezionata la cessione in favore di Plures del 40% del capitale di Publiacqua attualmente detenuto da ABF, le due società non avranno soci privati.

Con riferimento all'esercizio del "**controllo analogo**", l'EGATO ha chiarito che verrà sottoscritto un accordo di cooperazione tra i Comuni del sub-ambito "Medio Valdarno" volto a istituire un'Assemblea intercomunale di coordinamento, che opererà attraverso l'AIT. In aggiunta, lo Statuto di Publiacqua dovrà prevedere delle clausole che impongano agli amministratori di attenersi agli indirizzi degli enti soci. In considerazione della natura "a cascata" dell'affidamento *in house*, anche lo Statuto di Plures vedrà l'introduzione "*degli strumenti per l'esercizio del controllo analogo anche in forma indiretta sul gestore idrico, stabilendo obblighi e procedure per il recepimento delle decisioni dell'Assemblea intercomunale di coordinamento*"[21].

Al riguardo, l'Autorità osserva che le modalità di concreto esercizio del controllo analogo potranno essere valutate soltanto a valle dell'istituzione dell'Assemblea intercomunale di coordinamento, della definizione dell'accordo di cooperazione tra i Comuni interessati dall'affidamento e delle modifiche statutarie necessarie. Inoltre, le analisi effettuate dall'EGATO non si soffermano sulla presenza nel capitale sociale di Plures di soci non ricadenti nel territorio interessato dall'affidamento *in house*. Sebbene sia astrattamente possibile la compresenza di soci affidanti e non affidanti nel capitale sociale del gestore - qualora i primi siano effettivamente in grado di esercitare il controllo

[17] L'amministrazione deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

[18] L'eventuale produzione ulteriore, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

[19] Cfr. d.lgs. n. 175/2016, articolo 2, comma 1, lett. c) e lett. o).

[20] Si vedano, al riguardo, la Relazione *in house* e le successive informazioni fornite dall'AIT in data 14 e 16 settembre 2026.

[21] Si veda AIT, risposte del 14 e 16 settembre u.s..

analogo congiunto[22] - sarà comunque necessario verificare se tali partecipazioni societarie risultino legittime alla luce dell'articolo 4, comma 2, del TUSPP.

Maggiormente critica è la valutazione circa il rispetto del requisito dell'"**attività prevalente**" (80% del fatturato per attività affidate dagli enti soci) che, secondo l'AIT, verrà soddisfatto *in re ipsa*, in quanto Plubliacqua sarà attiva nella sola gestione del SII in favore dei soci (diretti e indiretti). Quanto a Plures, l'Ente ha precisato che, in ossequio alle previsioni regolatorie, verranno implementate le necessarie misure di *unbundling* al fine di separare le attività connesse alla gestione del SII (da parte di Publiacqua) dalle altre attività di Plures[23].

Le valutazioni dell'AIT in merito al rispetto di tale requisito non appaiono condivisibili.

L'Autorità ritiene necessario rappresentare come, in caso di affidamenti *in house* "a cascata", anche le società "intermedie" (*i.e.* Plures) siano tenute a conformarsi ai requisiti dell'in *house*. In caso contrario, infatti, l'in *house* "a cascata" rappresenterebbe uno strumento ideale per l'agevole elusione dei presidi normativi: la società "intermedia" potrebbe essere utilizzata strumentalmente per accogliere la partecipazione di capitali privati e/o per generare quote rilevanti di ricavi per servizi "a mercato".

A tale riguardo, esaminando un affidamento con diverse analogie rispetto a quello in esame, il Consiglio di Stato[24], preliminarmente, ha rilevato che qualora *"[…] una società partecipata sia posta al vertice di un gruppo societario operante in diversi settori economici non verticalmente integrati tra loro, quali il servizio idrico da un lato […] e i servizi di distribuzione e vendita al dettaglio del gas e dell'energia elettrica dall'altro lato, dal contemporaneo svolgimento* [n.d.r. di tali servizi] *non appaiono ricavabili economie di scala e contenimento dei costi di produzione*". In ogni caso, a livello generale *"[…] deve dunque essere confermato l'avviso del Tribunale* [n.d.r. TAR Marche[25]] *secondo cui nell'in house a cascata congegnato dall'ATO2-Ancona in realtà il livello*

---

[22] Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 4660 del 26 ottobre 2020: "*4.2.2. La possibilità che una società in house sia partecipata contestualmente da soci pubblici affidanti il servizio di interesse generale e soci pubblici non affidatari – e che, dunque, all'interno del suo statuto siano distinte due categorie di soci pubblici, i soci affidanti e i soci non affidanti con il riconoscimento solamente ai primi di strumenti per l'esercizio del controllo analogo – è stata sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha fornito risposta con la sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C-91/19.*
4.2.3. La Corte di Giustizia, in continuità con l'indirizzo consolidato, ha esaminato la questione dall'angolo visuale proprio del diritto euro – unitario, quello del rispetto delle regole dell'evidenza pubblica; in quest'ottica quel che interessa è che i soci pubblici affidanti siano in condizione di esercitare il controllo analogo congiunto, per gli altri è rimesso al diritto nazionale se consentire la detenzione di partecipazioni prive dei poteri di controllo; quel che è certo è che non potranno effettuare affidamenti diretti prima di acquisire anch'essi i medesimi poteri gestori dei primi".

[23] Cfr. AIT, Relazione *in house*, pag. 46 "*[…] la necessità di rispettare la distinzione tra le attività affidate con il modello in house providing a Publiacqua e quelle già svolte da Plures, si dovrà tradurre in meccanismi societari e contabili di unbundling in Plures e Publiacqua. Tale unbundling finanziario e contabile, […], risulta peraltro rilevante ai fini del rispetto della già richiamata regolazione operata nel settore idrico integrato da ARERA. Per dare concreta attuazione ai meccanismi di unbundling contabile e finanziario richiesti dalla regolazione nazionale, sarà previsto, negli atti di affidamento e in particolare nella convenzione di gestione e nei suoi allegati tecnici, l'obbligo di adottare appositi strumenti (ad esempio regolamenti o disciplinari) ai quali si dovranno conformare le attività di Publiacqua S.p.A. nello svolgimento del servizio pubblico*".

[24] Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 6459 del 16 novembre 2018.

[25] L'affidamento oggetto di pronuncia riguardava la decisione dell'ATO2-Ancona di affidare, secondo la forma dell'*in house*, la gestione del servizio di igiene ambientale alla costituenda società consortile (NewCo) partecipata da Multiservizi S.p.a. (MS) e da Ecofon Conero S.p.a. (Ecofon). Anche in tale circostanza l'architettura societaria prevedeva l'*in house* a cascata.
Di fronte al TAR Marche, il *competitor* Marche Multiservizi S.p.a. contestava la legittimità dell'affidamento in quanto MS (società intermedia) non rispettava i requisiti previsti per gli affidamenti *in house* e, in particolare, quello dell'attività prevalente.

intermedio risulta carente dei requisiti per esso previsti [n.d.r. requisiti *in house* e, in particolare, quello relativo all'attività prevalente]".

Inoltre, non può certo ritenersi che il rispetto delle previsioni regolatorie[26] in materia di *unbundling* sia sufficiente a far venir meno le richiamate prescrizioni normative. Nel caso di specie, meccanismi di separazione contabile e finanziaria dovranno comunque essere applicati nel rispetto del più generale principio dell'attività prevalente, al fine di limitare le potenziali distorsioni concorrenziali generate da un affidamento diretto.

Sul punto, la Corte di giustizia dell'Unione europea[27] ha recentemente ricordato che *"non è escluso che le entità facenti parte di un gruppo possano indirettamente beneficiare degli appalti pubblici attribuiti senza procedura competitiva alla società madre di tale gruppo, il che […] avrebbe l'effetto di concedere loro un vantaggio indebito rispetto ai loro concorrenti"*. Tali vantaggi possono manifestarsi sotto la forma di sussidi incrociati tra diverse aree di attività, come anche attraverso economie di scala o di scopo generate dagli affidamenti diretti o, a livello più generale, essere collegati alla stabilità finanziaria e agli *spillover* reputazionali/commerciali garantiti dalla committenza pubblica.

L'AIT ha comunicato di non essere in possesso delle informazioni necessarie a verificare il rispetto del requisito dell'attività prevalente da parte di Plures[28]. Si tratta della quota di ricavi "a mercato" della *multiutility*, ossia l'incidenza percentuale dei ricavi generati da servizi che non sono erogati in favore dei Comuni/enti soci.

Tuttavia, consultato il bilancio consolidato[29] della *multiutility* (al 31 dicembre 2025) emerge che l'obiettivo del gruppo societario è diventare *"[…] un player integrato nei settori ambiente, energia e ciclo idrico ed unico polo per la gestione di tali servizi nella Regione Toscana. A Plures fa capo, infatti, un Gruppo di circa 30 società controllate e collegate operanti, oltre che nella gestione e trattamento di rifiuti anche in altri settori di attività*"[30].

Il TAR Marche (sentenza n. 48/2018), premettendo che "*nel caso di specie si è in presenza di una fattispecie di in house "congiunto" e "a cascata", il che impedisce di applicare in modo piano e lineare gli approdi dottrinali e giurisprudenziali che contraddistinguono l'istituto in esame nella sua configurazione classica (caratterizzata cioè dalla relazione diretta fra un solo ente affidante/controllante e un affidamento in house)*", ha accolto i motivi di ricorso concernenti l'insussistenza dei requisiti dell'attività prevalente e del controllo analogo. Come riportato nel testo, tale giudizio è stato successivamente confermato dal Consiglio di Stato.

Al riguardo, si evidenzia che l'allegato B alla deliberazione dell'Assemblea n. 23 del 7/12/2022 di ATO2-Ancona illustrava le iniziative societarie intraprese per superare le censure del TAR Marche confermate dal Consiglio di Stato. In particolare, è stata effettuata un'operazione straordinaria sul capitale della società MS, oggi Viva Servizi S.p.a.: sono state scisse da Viva Servizi S.p.a. ed assegnate a Viva Energia S.p.a. le partecipazioni in Edma Reti Gas s.r.l. ed Estra S.p.a..

[26] Si vedano, al riguardo ARERA, Delibera 137/2016/R/com e Delibera 373/2025/R/rif.

[27] Cfr. CGUE, causa C-692/23, sentenza del 15 gennaio 2026.

[28] Si vedano, al riguardo, le comunicazioni dell'AIT del 14 e 16 settembre 2026.

[29] È stato analizzato il bilancio consolidato del gruppo in linea con quanto previsto dalle pronunce della Corte europea di giustizia in tema di verifica del requisito dell'attività prevalente: "*42. I termini di tale disposizione confermano quindi che, al fine di valutare se la condizione di cui all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di tale direttiva sia soddisfatta, il criterio pertinente non si limita alle attività proprie della persona giuridica controllata, ma si estende anche a quelle che possono esserle più ampiamente collegate. Pertanto, se, come consentito dall'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di detta direttiva, il criterio del fatturato totale medio è preso in considerazione ai fini di una siffatta valutazione, occorre che tale fatturato sia idoneo a rappresentare adeguatamente siffatte attività. Ne consegue che è parimenti rilevante ai fini di una simile valutazione il fatturato delle altre entità facenti parte del gruppo di cui persona giuridica controllata è la società madre*". Cfr. CGUE, causa C-692/23, sentenza del 15 gennaio 2026.

[30] Cfr. Bilancio consolidato depositato al 31 dicembre 2025, pag. 9.

La ripartizione dei ricavi del gruppo Plures (2,2 miliardi di euro complessivi nel 2025) rispetto alle diverse aree di *business* è la seguente: 0,7 miliardi di euro per servizi ambientali (30% circa rispetto al totale); 0,5 miliardi per servizi idrici (22% circa); circa 1 miliardo relativo al mercato dell'energia (43% circa); 0,2 miliardi nella distribuzione di gas naturale (4% circa). Per l'esercizio 2024 i risultati sono analoghi[31].

I ricavi generati sul mercato dell'energia (43% del totale) derivano dalla vendita all'ingrosso e al dettaglio di gas metano ed energia elettrica, includendo anche attività di *trading*. Sempre con riguardo a tale flusso di ricavi, lo stesso bilancio chiarisce che: "*Le attività diverse dalla vendita sui mercati all'ingrosso e al dettaglio di gas metano ed energia elettrica hanno caratteristiche economiche, criteri di organizzazione e performance diversi, ma non superano le soglie quantitative tali da rendere necessaria un'informativa separata*"[32].

Tali evidenze suggeriscono che più del 40% dei ricavi attribuibili a Plures deriva da attività "a mercato", valore in contrasto con la soglia del 20% prevista dal requisito dell'attività prevalente per le società *in house*.

Conclusioni sulle criticità concorrenziali riscontrate

Alla luce delle valutazioni effettuate sulla base degli elementi disponibili, l'Autorità ritiene che il progetto di affidamento *in house* del SII in favore di Publiacqua sia caratterizzato dalle criticità concorrenziali nel seguito elencate, che richiedono ulteriori verifiche da parte degli Enti interessati:

1) la definizione delle modalità di esercizio del controllo analogo congiunto a cascata è allo stato generica e dovrebbe altresì scongiurare qualsiasi tipo di influenza determinante sulla *governance* societaria da parte dei Comuni soci di Plures non interessati dall'affidamento del SII nel sub-ambito "Medio Valdarno" (i soci non affidanti). In ogni caso, i Comuni soci non affidanti dovranno verificare la compatibilità della propria partecipazione societaria in Plures rispetto a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del TUSPP;

2) la *multiutility* Plures, società "intermedia" tenuta anch'essa al rispetto dei requisiti *in house*, non sembra rispettare il requisito dell'attività prevalente, essendo attiva in modo sostanziale (circa il 40% del fatturato consolidato) in settori "a mercato" come, ad esempio, la vendita di energia elettrica e gas;

3) la Relazione *in house* predisposta ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 risulta carente e generica con riguardo alle valutazioni comparative tra i differenti modelli gestionali e al rispetto dei requisiti per l'affidamento *in house* (cfr. in particolare, il punto *sub 2*)).

Risulta altresì necessario osservare che l'eventuale ridefinizione dell'operazione concernente l'affidamento *in house* del SII in favore di Publiacqua, come, ad esempio, attraverso una ridefinizione del ruolo di Plures nell'architettura societaria prospettata, comporterà la necessità per l'AIT di procedere a una nuova valutazione comparativa tra le forme di gestione alternative, al fine di valutare quale sia caratterizzata da una maggiore convenienza economica. Si fa riferimento, nello specifico, a una nuova relazione redatta ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

In conclusione, l'Autorità auspica che codesto Ente tenga in massima considerazione le indicazioni sopra riportate e che lo stesso si adoperi per affrontare in modo risolutivo le criticità illustrate che

[31] Cfr. Bilancio consolidato depositato al 31 dicembre 2025, pag. 43.

[32] Cfr. Bilancio consolidato depositato al 31 dicembre 2025, pag. 42.

risultano idonee a impattare sul futuro affidamento trentennale del servizio idrico integrato nel sub-ambito del “Medio Valdarno”.
Pertanto, si invita l’EGATO a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità concorrenziali sopra illustrate.
La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino

AS2200 - COMUNE DI PIETRASANTA (LU) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME - DELIBERAZIONE N. 260/2026

Roma, 6 agosto 2026

Comune di Pietrasanta

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 4 agosto 2026, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Pietrasanta n. 260 del 19 giugno 2026, avente a oggetto "*Sentenza TAR Toscana n. 982/2026 – AGCM / Comune di Pietrasanta – Indirizzi per disciplina transitoria e non prorogatoria delle occupazioni demaniali marittime nelle more del riavvio e conclusione delle procedure selettive in esecuzione della sentenza*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 30 giugno 2026.

Con l'atto di indirizzo in esame, il Comune, preso atto della sentenza del Tar Toscana n. 982/2026, nelle more della proposizione dell'appello e del riavvio delle procedure selettive, fornisce indicazione alla Direzione comunale competente di adottare "*una disciplina temporanea, revocabile e non prorogatoria delle occupazioni demaniali marittime attualmente in essere, con durata massima fino all'affidamento conseguente alle nuove procedure selettive, salvo cessazione anticipata per effetto di provvedimenti giurisdizionali, sopravvenienze normative, atti amministrativi*" (punto 4 della Delibera).

Come indicato nella Delibera (punto 8) tale disciplina transitoria deve essere attuata mediante determinazione dirigenziale, "*con possibilità per ciascun operatore di comunicare, entro un termine breve, l'eventuale rinuncia alla prosecuzione dell'occupazione/gestione o eventuali osservazioni/contestazioni*". Come precisato al punto 9 della Delibera, in assenza di rinuncia espressa, la prosecuzione dell'occupazione e/o dell'attività dopo la notifica dell'atto dirigenziale è "*considerata comportamento concludente incompatibile con la volontà di sottrarsi al regime transitorio e comport*[a] *l'assoggettamento alle condizioni, prescrizioni, obblighi, divieti e oneri economici stabiliti dal provvedimento*".

Con la stessa Deliberazione, inoltre, il Comune fornisce l'indirizzo alla direzione competente di procedere, con atto separato rispetto alla disciplina transitoria, al riavvio del procedimento finalizzato alla predisposizione e pubblicazione dei bandi di gara (punto 10). A tal fine, è approvato un cronoprogramma, che dispone l'avvio delle procedure di gara mediante la pubblicazione degli avvisi/bandi entro il 30 novembre 2026, "*o, in caso di impedimenti oggettivi, approvazione di*

motivata relazione di stato del procedimento e delle attività residue" entro la medesima data (punto 11)[1].

In proposito, l'Autorità, rinviando ai propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere[2], inclusi quelli di cui è stato destinatario il Comune di Pietrasanta[3], intende svolgere le seguenti considerazioni.

La scelta del Comune di Pietrasanta di differire nuovamente la validità delle concessioni demaniali in essere, senza indire tempestivamente le gare a seguito della sentenza del Tar Toscana n. 982/2026 e, in particolare, rinviando la pubblicazione dei bandi di gara al 30 novembre 2026, viola i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"). Tale decisione, infatti, ritardando l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

Come più volte ricordato dall'Autorità, sia il giudice nazionale[4] che quello europeo[5] hanno da tempo affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme euro-unitarie sopra richiamate.

Inoltre, a seguito la sentenza del Consiglio di Stato del 5 gennaio 2026, n. 75, diversi Tribunali Amministrativi Regionali, non solamente hanno affermato l'illegittimità della proroga al 2027 delle concessioni demaniali marittime, ma hanno altresì fornito ai Comuni soccombenti precise

---

[1] In particolare, il cronoprogramma prevede che: *i)* entro dieci giorni dall'esecutività della delibera, l'adozione della disciplina transitoria; *ii)* entro trenta dall'esecutività della delibera, con atto separato, l'avvio del procedimento finalizzato alla predisposizione dei bandi di gara; *iii)* entro il 30 settembre 2026, la ricognizione dei compendi demaniali interessanti e la predisposizione della relazione/documentazione istruttoria sulle condizioni dei compendi, sugli eventuali lotti, sulle esclusioni o regimi speciali e sulle specificità relative a PUA, pianificazione, indennizzi e investimenti; *iv)* entro il 31 ottobre 2026 l'avvio del lavoro redazionale sui bandi e sugli atti di gara; *v)* entro il 30 novembre 2026, l'adozione degli atti conclusivi della fase istruttoria e pubblicazione degli avvisi/bandi o, in caso di impedimenti oggettivi, approvazione di motivata relazione di stato del procedimento e delle attività residue.

[2] Cfr. le segnalazioni di carattere generale AS2144 – *Criticità concorrenziali in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 8/2026; AS2029 – *Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, in Bollettino n. 32/2024; AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021,* in Bollettino n. 13/2021, e AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali,* in Bollettino n. 48/2018.

[3] V. AS1973 - *Comune di Pietrasanta (LU) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 22/2024; AS2106 - *Comune di Pietrasanta (LU) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative - differimento termini scadenza concessioni*, in Bollettino n. 38/2025.

[4] Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, del 16 dicembre 2024, n. 10131. Si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 70 e n. 109 del 2024; nonché la sentenza della Corte di Cassazione, 25 giugno 2025, n. 17142.
Anche in merito alle sopravvenienze normative di cui al d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, il giudice amministrativo ha ritenuto che "*non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili*". Si vedano a riguardo Tar Liguria, sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869. Cfr. altresì in senso analogo, Tar Liguria, 15 settembre 2025, n. 998 e n. 1001; Tar Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183 e Tar Liguria 15 settembre 2025, n. 99; Tar Campania, Napoli, 29 maggio 2025, n. 4110 e 19 giugno 2025, n. 4623.

[5] Cfr. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, EU:C:2023:301.

indicazioni conformative, consistenti nell'indizione delle gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni da concludersi entro la stagione estiva 2026[6].

Pertanto, l'Autorità ritiene che il Comune di Pietrasanta, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, avrebbe dovuto prontamente procedere allo svolgimento di procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei princìpi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione alle disposizioni e ai princìpi euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea, come ricordato anche nella citata sentenza del Tar Toscana.

Né può assumersi che la disciplina di proroga transitoria disposta dal Comune unitamente alla previsione di un cronoprogramma possa integrare gli estremi di una proroga tecnica. Come rilevato in diverse pronunce del giudice amministrativo[7], il ricorso legittimo alla proroga tecnica presuppone l'avvio immediato o in tempi brevissimi della procedura selettiva per l'assegnazione delle concessioni. Circostanza che non può essere ravvisata nel caso di specie, ove il Comune prevede l'avvio delle gare, subordinatamente allo svolgimento di un'istruttoria ancora da avviare, entro il 30 novembre 2026, peraltro già ipotizzando un possibile ulteriore rinvio in caso di mancata conclusione delle procedure istruttorie, e senza indicare un termine di assegnazione delle concessioni.

Si invita pertanto codesta Amministrazione comunale a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza[8].

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che la Deliberazione della Giunta del Comune di Pietrasanta n. 260/2026 si ponga in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impedisce il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso[9], in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In particolare, i provvedimenti comunali si pongono in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Pietrasanta 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

---

[6] Cfr. *ex multis*, Tar Liguria, 2 febbraio 2026, n. 111; 29 gennaio 2026, n. 29. Si veda anche l'ordinanza del Tar Pescara, 20 gennaio 2026, n. 9, da ultimo confermata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza del 25 marzo 2026, n. 1112.

[7] Cfr. Tar Campania, Napoli, 29 maggio 2025, n. 4110; 14 gennaio 2025, n. 365; 20 gennaio 2025, n. 513; 12 maggio 2025, n. 3707 e Tar Campania, Salerno, 2 dicembre 2024, n. 2345. Cfr. anche Tar Liguria, sentenze del 15 settembre 2025, n. 998 e n. 1001 e giurisprudenza ivi citata.

[8] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17.

[9] Cfr. AS2029, cit.

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
Saverio Valentino

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Pietrasanta al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 260 del 19 giugno 2026, avente a oggetto "Sentenza TAR Toscana n. 982/2026 – AGCM / Comune di Pietrasanta – Indirizzi per disciplina transitoria e non prorogatoria delle occupazioni demaniali marittime nelle more del riavvio e conclusione delle procedure selettive in esecuzione della sentenza".

L'Autorità, il 4 agosto 2026, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Pietrasanta, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 260 del 19 giugno 2026, avente a oggetto "*Sentenza TAR Toscana n. 982/2026 – AGCM / Comune di Pietrasanta – Indirizzi per disciplina transitoria e non prorogatoria delle occupazioni demaniali marittime nelle more del riavvio e conclusione delle procedure selettive in esecuzione della sentenza*", trasmessa con una segnalazione in data 30 giugno 2026.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che la scelta del Comune di Pietrasanta di differire nuovamente la validità delle concessioni demaniali in essere, senza indire tempestivamente le gare a seguito della sentenza del Tar Toscana n. 982/2026 e, in particolare, rinviando la pubblicazione dei bandi di gara al 30 novembre 2026, si ponga in contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) nella misura in cui impedisce il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Con comunicazione del 3 ottobre 2026, il Comune di Pietrasanta ha trasmesso le determinazioni dirigenziali n. 885/2026 e n. 988/2026 attuative della Deliberazione contestata, confermando la legittimità della decisione di differire la scadenza delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e subordinando l'avvio delle procedure selettive all'adozione di atti prodromici all'espletamento delle stesse, senza indicare un termine certo di svolgimento e conclusione delle procedure.

L'Autorità, nella propria riunione del 13 ottobre 2026, ha ritenuto che il riscontro fornito non sia sufficiente a far venire meno le violazioni contestate nel parere motivato. Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale, l'Autorità ha disposto di impugnare il

predetto provvedimento, unitamente alle determinazioni attuative, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente.

Autorità garante della concorrenza e del mercato	Bollettino Settimanale Anno XXXVI- N. 43 - 2026
Coordinamento redazionale	Giulia Antenucci
Redazione	Fabrizio De Tullio, Valerio Ruocco, Manuela Villani Autorità garante della concorrenza e del mercato Direzione gestione documentale, protocollo e servizi statistici Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma Tel.: 06-858211 Web: https://www.agcm.it
Realizzazione grafica	Area Strategic Design