

**REPORT SULL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI  
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E SERVIZI PUBBLICI LOCALI  
2023-2024**

**3 marzo 2025**

# REPORT SULL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E SERVIZI PUBBLICI LOCALI

## 2023-2024

### **FINALITÀ DEL REPORT**

Il presente *Report* intende offrire una panoramica dell'attività svolta dall'Autorità nel biennio 2023-2024 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, quale ad esempio la segnalazione di carattere generale in materia di ricognizioni periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali.

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 istituzione 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*. 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).

In termini generali, nel biennio 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 Formulari-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 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.

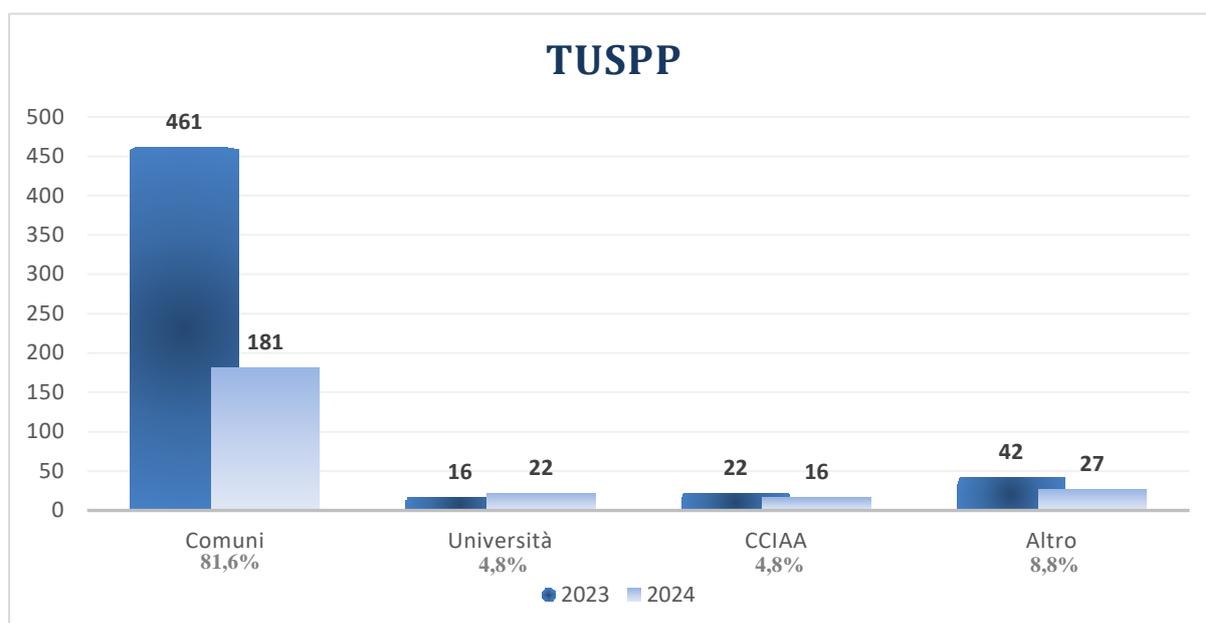
**Se l’Autorità ritiene che l’atto non sia in violazione della normativa a tutela della concorrenza e del mercato l’amministrazione non riceve alcuna comunicazione**

Nel 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 ora 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 biennio di riferimento, l’Autorità ha ricevuto e valutato **787** comunicazioni (di cui 541 nel 2023 e 246 nel 2024).

Le comunicazioni sono state effettuate nel maggior numero dei casi da parte di Comuni (81,6%), seguiti da Università (4,8%), Camere di Commercio (4,8%) e in un numero residuale da altre pubbliche amministrazioni, quali Province, Regioni, Autorità di sistema portuale, ospedali, Enti di governo d’Ambito (per un totale pari al 8,8%).

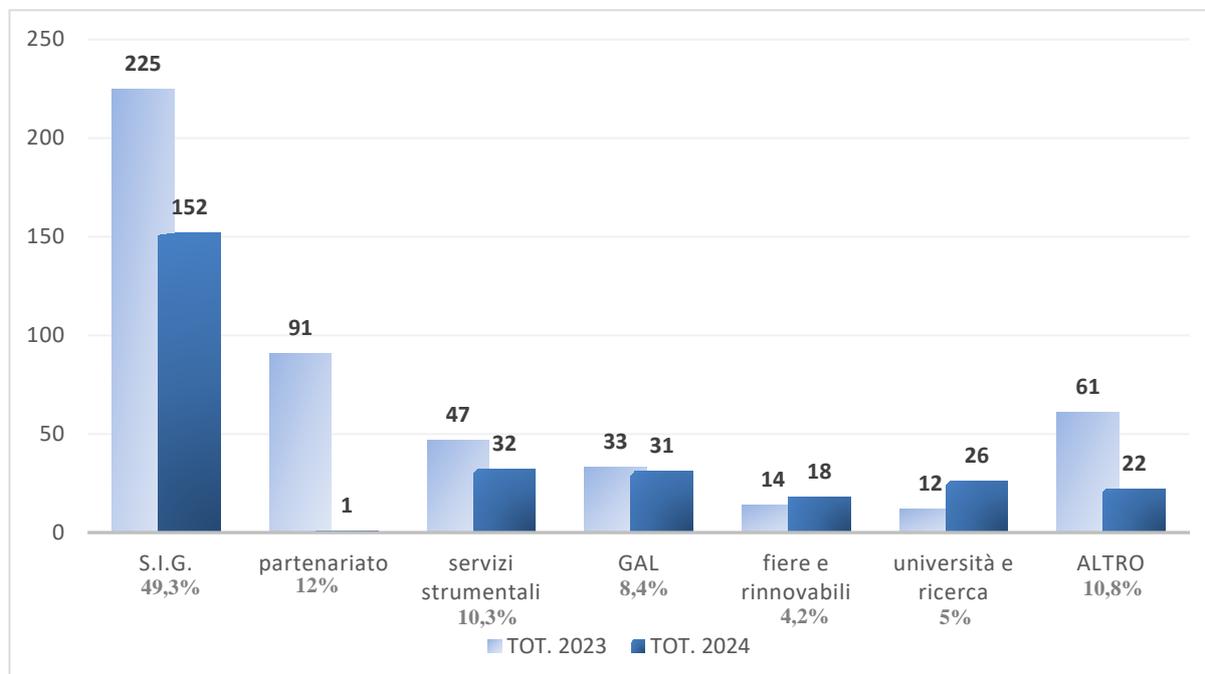
**Grafico n. 1 - Comunicazioni TUSPP 2023-2024 - Tipologia di PA**



Le comunicazioni hanno riguardato principalmente la produzione di servizi di interesse generale (49,3%), l’organizzazione e la gestione di servizi di interesse generale attraverso contratti di partenariato (12%) e l’autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (10,3%). Le ulteriori operazioni comunicate hanno riguardato la costituzione o la partecipazione in Gruppi di Azione Locale (8,4%) o in società aventi per oggetto sociale la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione di eventi fieristici, la produzione

di energia da fonti rinnovabili (4,2%) e lo svolgimento di attività di ricerca (5%). Un numero residuale di casi ha avuto ad oggetto lo svolgimento di altri servizi e attività<sup>1</sup>.

**Grafico n. 2 - Comunicazioni TUSPP 2023-2024 - Tipologia di servizi**



Più nello specifico, quanto alle tipologie di servizi di interesse economico generale, le comunicazioni hanno riguardato nel maggior numero di casi il servizio idrico integrato (50%) e la gestione dei rifiuti (33%). Un numero limitato di comunicazioni ha interessato anche ulteriori tipologie di servizi, tra cui la gestione di parcheggi pubblici e di servizi per la mobilità (2%), la fornitura di attività socio-assistenziali (1%), nonché lo svolgimento di una molteplicità di servizi (7%).

### **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, imponendo rilevanti obblighi di relazione, motivazione, ricognizione e trasparenza.

<sup>1</sup> Segnatamente, lo svolgimento di servizi sia di interesse generale sia strumentali, 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.

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 SPL<sup>2</sup>.

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 **2.868** nel biennio 2023-2024 (di cui 526 nel 2023 e 2.342 nel 2024 - a cui corrisponde un incremento annuale del 345%) - al fine di verificarne la compatibilità con la normativa e i principi concorrenziali.

Nel periodo in esame, tale attività di monitoraggio ha condotto all'approfondimento di **448** casi ritenuti potenzialmente suscettibili di sollevare preoccupazioni concorrenziali. Di questi, **249** (56% circa) casi hanno riguardato le ricognizioni periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali (art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022).

In particolare, sono stati aperti 262 fascicoli: di questi, **199** (76% circa) casi hanno riguardato atti relativi agli affidamenti dei servizi pubblici locali e **63** (24% circa) le ricognizioni sull'andamento gestionale dei servizi (incluso il fascicolo che ha dato origine alla segnalazione di carattere generale ([AS1999](#)) e in cui sono confluiti tutti gli altri casi pubblicati sulla Piattaforma ANAC e oggetto di approfondimento).

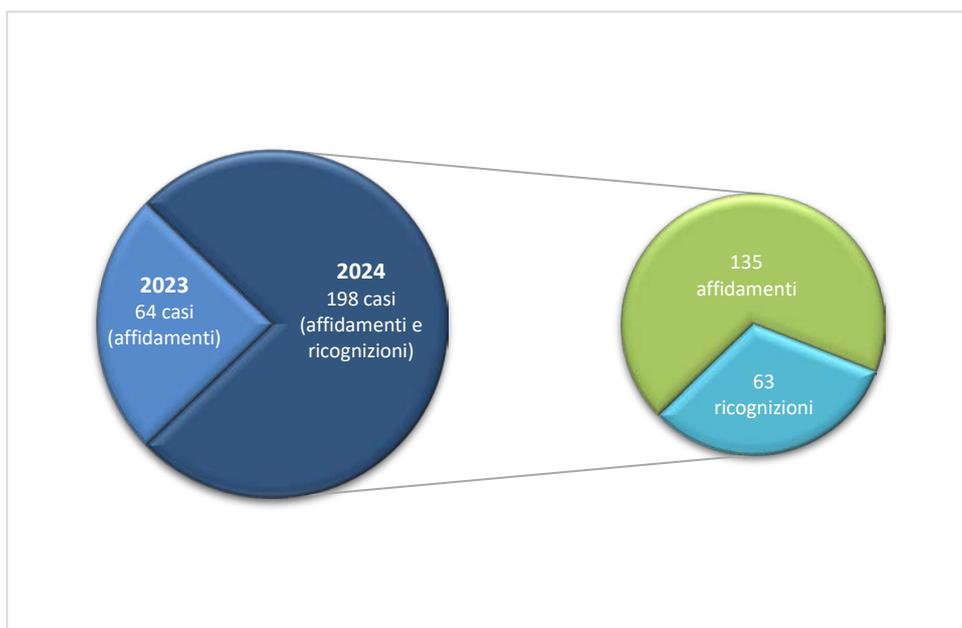
**L'attività di monitoraggio della Piattaforma ANAC non esclude il potere dell'Autorità di intervenire, d'ufficio o su denuncia, avverso gli affidamenti non oggetto di pubblicazione**

Nel 2024, rispetto all'anno precedente, è triplicato il numero dei casi aperti dall'Autorità nell'ambito dei servizi pubblici locali, da 64 (2023) a 198 (2024).

---

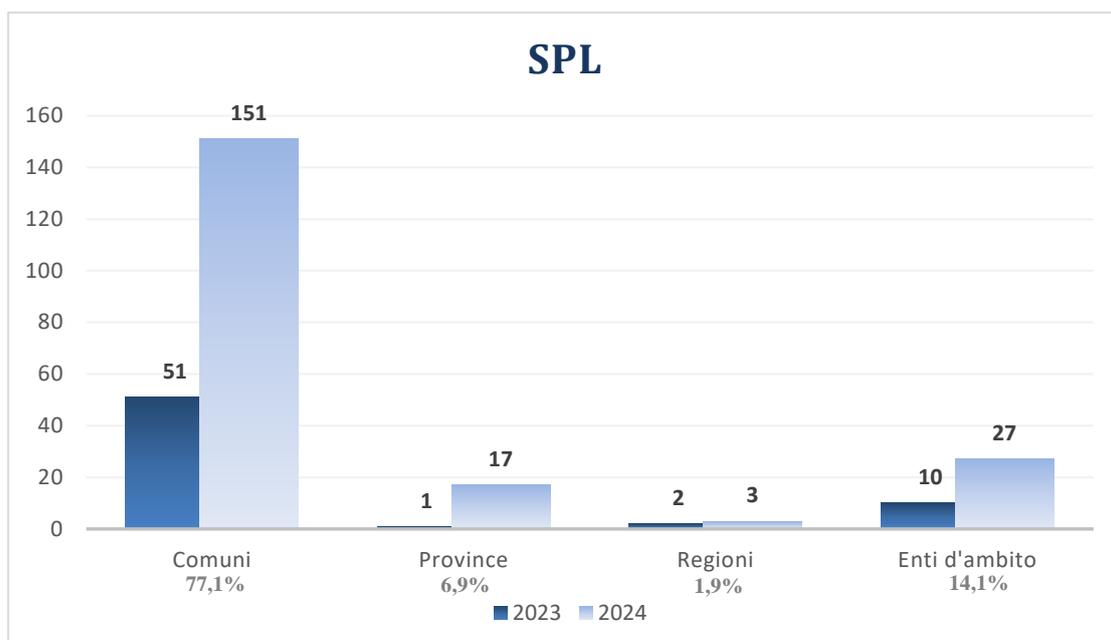
<sup>2</sup> Il decreto legislativo n. 201/2022 prevede che sul portale ANAC sia pubblicata la seguente documentazione:  
- la deliberazione di istituzione del servizio pubblico locale (art.10, comma 5);  
- la relazione contenente la valutazione finalizzata alla scelta della modalità di gestione del 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).

**Grafico n. 3 - Atti pubblicati su Piattaforma ANAC 2023-2024 – N. casi aperti**



Al netto dei casi confluiti nella citata segnalazione di carattere generale in materia di ricognizioni, le pubblicazioni ritenute meritevoli di approfondimento dal punto di vista concorrenziale sono state effettuate nel maggior numero dei casi da parte di Comuni (77,1%) e di Enti di governo d'Ambito (14,1%). Gli ulteriori casi meritevoli di approfondimento hanno riguardato Province (6,9%) e Regioni (1,9%).

**Grafico n. 4. - Atti valutati da Piattaforma ANAC 2023-2024 - Tipologia di enti**



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 del servizio di gestione dei rifiuti, del trasporto pubblico locale e del servizio idrico integrato.

### **FOCUS SUGLI INTERVENTI DI ADVOCACY**

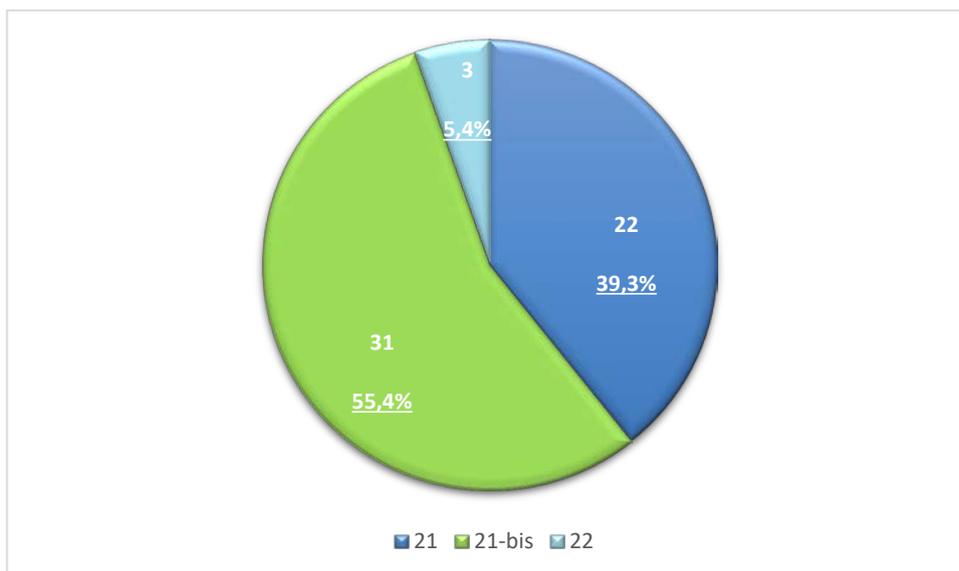
Nel biennio relativo al 2023-2024, l'Autorità ha promosso un **numero complessivo di 56** interventi di *advocacy* in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali di rilevanza economica, inviando anche numerose **lettere di monito**.

In particolare, l'Autorità ha deliberato un totale di:

- **22 segnalazioni** (39,3%) ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 (5 nel 2023 e 17 nel 2024);
- **31 pareri motivati** (55,4%) ai sensi dell'articolo 21-bis (17 nel 2023 e 12 nel 2024);
- **3 pareri** (5,4%) ai sensi dell'articolo 22 (tutti nel 2024).

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.

### **Grafico n. 5 – Interventi di *advocacy* 2023-2024 - Tipologia di intervento**

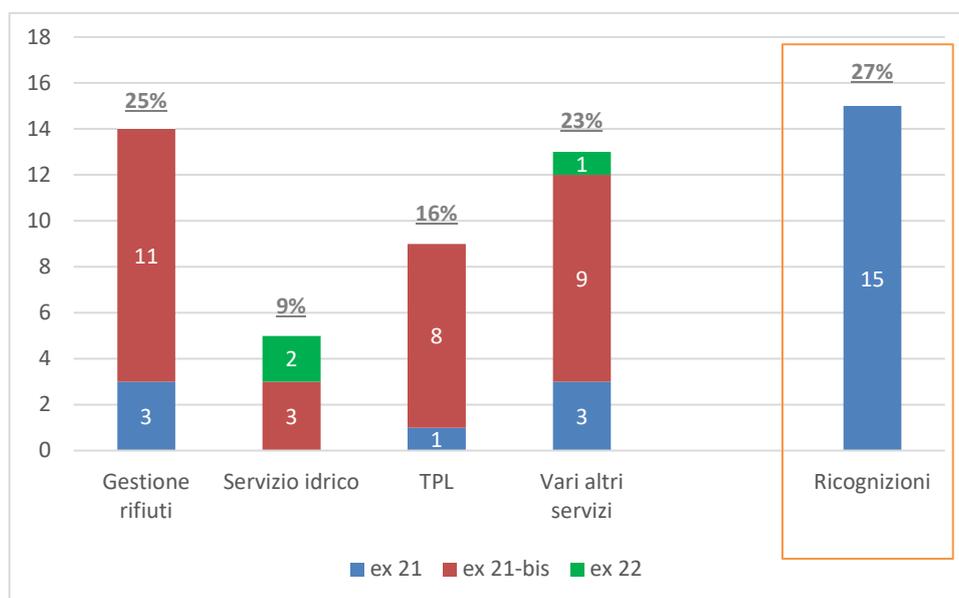


La maggior parte di tali interventi ha riguardato il servizio di gestione dei rifiuti (25%) e, in percentuale inferiore, il trasporto pubblico locale (16%) e il servizio idrico integrato (9%).

Numerosi casi hanno avuto ad oggetto le ricognizioni sull'andamento della gestione dei servizi pubblici locali pubblicate sulla Piattaforma ANAC (27%). In questo contesto, l'Autorità ha adottato 14 segnalazioni *ex* articolo 21 della legge n. 287/1990 e numerose lettere monito relative a casi specifici in cui sono state riscontrate gravi disfunzioni nelle situazioni gestionali dei servizi pubblici locali<sup>3</sup>. L'Autorità ha altresì inviato una **Segnalazione di carattere generale (AS1999)** alla Conferenza Permanente Stato-Regioni, all'ANCI e all'UPI, volta ad illustrare le principali criticità emerse dall'esame delle ricognizioni 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.

Infine, sono stati oggetto di intervento anche ulteriori servizi, quali la gestione degli impianti sportivi, la ristorazione scolastica, la riscossione dei tributi locali, la gestione del mercato ittico, la certificazione della filiera agroalimentare e la gestione di servizi vari.

**Grafico n. 6 - Interventi di *advocacy* 2023-2024 - Servizi interessati**



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 biennio 2023-2024,

<sup>3</sup> Gli interventi relativi alle ricognizioni hanno riguardato, a volte anche congiuntamente, sia servizi a rete (trasporto pubblico locale, gestione dei rifiuti e servizio idrico integrato), sia servizi non a rete (gestione di impianti sportivi, manutenzione del verde pubblico, illuminazione pubblica, gestione dei parcheggi, ecc.).

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.

- La **durata eccessiva e non giustificata** degli affidamenti dei servizi pubblici locali e l'**illegittimo ricorso alle proroghe o ai rinnovi** (27,7% degli interventi).

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.

- 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 (26,6% degli interventi).

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, 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 infatti 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, gli enti di governo dell'ambito integrino 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 deve adottare 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).

- Le **criticità nella concreta gestione dei servizi pubblici locali** (16% degli interventi), 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, 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 nel 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.

- 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 (10,6% degli interventi).

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

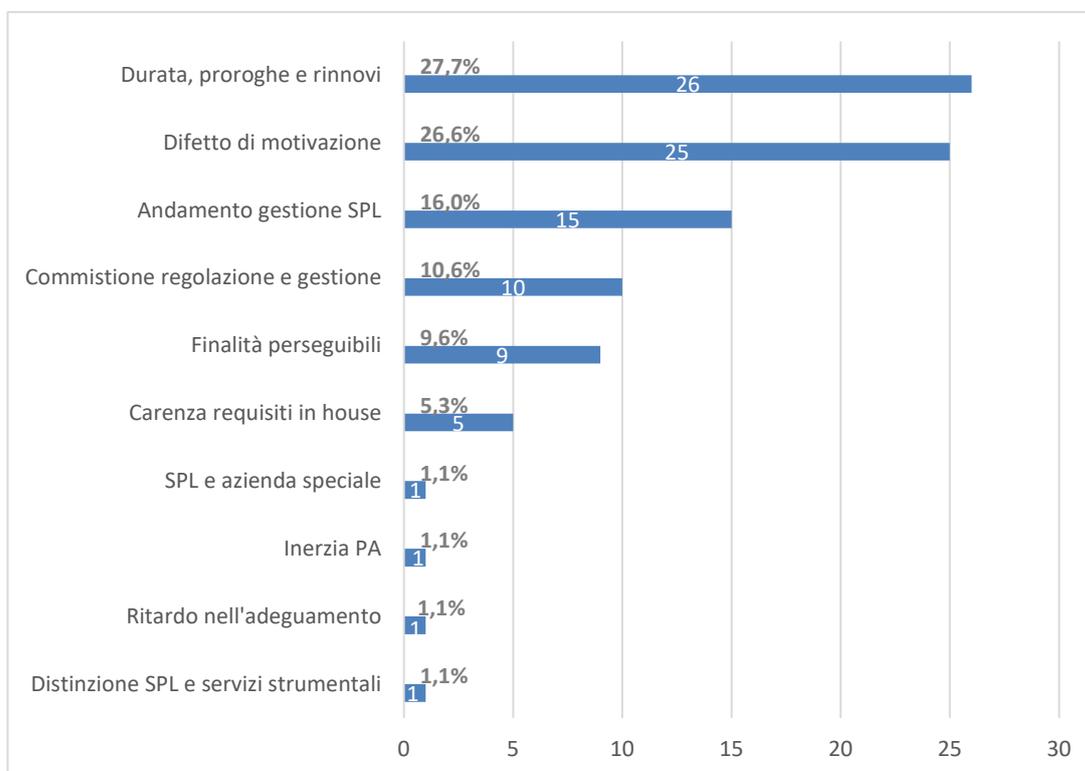
- L'**assenza della stretta necessità** della partecipazione pubblica per il perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni, in violazione dell'articolo 4, comma 1, del TUSPP. In particolare, posto che le previsioni del TUSPP tipizzano obblighi finalizzati anche a prevenire situazioni 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 9,6% degli interventi).
- La **carenza dei requisiti per l'affidamento in house** (5,3% degli interventi), 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.

- Altre isolate situazioni di pericolo concorrenziale, quali: l'affidamento *contra legem* dei servizi pubblici locali a rete e della gestione degli impianti ad un'**azienda speciale**; l'**inerzia delle Amministrazioni** per non aver comunicato all'Autorità l'acquisto di partecipazioni societarie, così impedendole l'eventuale esercizio dei propri poteri di *advocacy*; il **ritardo nell'adeguamento al decreto di riordino della disciplina sui servizi pubblici locali**; la **distinzione tra SPL e servizi strumentali**.

**Grafico n. 7 - Interventi di *advocacy* 2023-2024 – Principali criticità concorrenziali**



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.