

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
4 / 2025

OTTOBRE - DICEMBRE

## Servizi pubblici economici, tra disservizi locali e divari digitali

*Nicoletta Rangone*

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-73

*L'articolo indaga le contraddizioni dei servizi pubblici economici, attraverso gli esempi paradigmatici dei servizi pubblici locali e delle comunicazioni elettroniche. Pur partendo da opposte situazioni di mercato e impostazioni di regolazione, questi servizi si connotano per un divario tra prestazioni rese e diritti degli utenti, quanto alla qualità dei servizi locali e all'universalità della connessione. Emerge poi un una strutturale inadeguatezza del monitoraggio e della valutazione, che pure sono poste al centro della recente riforma servizi dei pubblici locali, così come della programmazione finanziaria e delle attività di realizzazione delle infrastrutture, quanto ai servizi di comunicazione elettronica.*

### ***Economic public services, between local inefficiencies and digital divides***

*The paper examines the contradictions of public utilities, with the local public services and electronic communications as paradigmatic examples. Although they originate in opposite market-based contexts and regulatory approaches, these services are characterised by a discrepancy between performance and users' rights with regard to the quality of local public services and the universality of broadband internet access. The analysis also reveals structural inadequacies in the monitoring and evaluation of local public services (despite their centrality in the 2022 reform), as well as shortcomings in the financial planning and in the implementation of infrastructure for electronic communications services.*

*Sommario: 1. Servizi pubblici e garanzie di prestazione. Alcune contraddizioni.- 2. Servizi pubblici economici locali: il diffuso intervento pubblico non garantisce la qualità della prestazione.- 3. Servizi di connessione a banda larga e ultra larga: tra evoluzione tecnologica e garanzie di prestazione.- 4. Alcune considerazioni conclusive.*

## **1. Servizi pubblici e garanzie di prestazione. Alcune contraddizioni**

In un contesto caratterizzato da trasformazioni economiche, tecnologiche e normative, la nozione di servizio pubblico resta rilevante, a livello teorico e concreto, ma non priva di contraddizioni.

Una prima contraddizione interessa i servizi pubblici economici locali, caratterizzati da un diffuso intervento pubblico, ampiamente regolati e con limitatissime aperture alla sola concorrenza “per il mercato”, ma non sempre in grado di assicurare agli utenti servizi di qualità. Si configura una non piena effettività del generale ripensamento della disciplina operato nel 2022 che aveva inteso valorizzare la valutazione dei risultati concreti raggiunti nelle precedenti gestioni e dunque il monitoraggio delle prestazioni.

Una seconda contraddizione interessa il servizio pubblico di comunicazioni elettroniche che, diversamente dai servizi pubblici economici locali, è da tempo completamente liberalizzato e oggetto di regolazione a tutela dei consumatori e della concorrenza, che tuttavia non assicura il diritto fondamentale alla comunicazione, che include ormai il diritto alla connessione. In tale contesto, al ritardo nell’adeguamento del perimetro del servizio universale da parte del regolatore di settore, si aggiunge il (parziale) insuccesso della politica industriale nazionale (definite dalle diverse Strategie per la banda ultra larga a partire dal 2015) e delle corrispondenti iniziative europee, cosicché i ritardi nella connessione in banda ultra larga dell’intero territorio nazionale impediscono il godimento di un servizio da parte di tutti gli utenti (cittadini, operatori economici e pubbliche amministrazioni).

Una terza contraddizione interessa tutti i servizi pubblici economici (e non solo), che soffrono di una grave mancanza di cultura della programmazione, del monitoraggio e della valutazione. Ciò si manifesta in una strutturale inadeguatezza della programmazione finanziaria e delle attività di realizzazione delle infrastrutture, quanto ai servizi di comunicazione elettronica, così come del monitoraggio e della valutazione, quanto ai servizi pubblici locali. Tali inadeguatezze incidono sulla qualità del servizio e sulla stessa garanzia di prestazione.

Senza alcuna pretesa di esaustività, il presente contributo affronta queste

contraddizioni guardando ai servizi pubblici economici di dimensione locale e al servizio pubblico delle comunicazioni elettroniche.

## **2. Servizi pubblici economici locali: il diffuso intervento pubblico non garantisce la qualità della prestazione**

I servizi pubblici economici sono prestazioni idonee a soddisfare le esigenze degli individui e della collettività, riconosciute in quanto tali dai pubblici poteri e dunque regolate al fine di garantire continuità e accessibilità. Tra i servizi pubblici, alcune attività rientrano nel servizio universale, qualificazione che comporta non solo un obbligo di prestazione (che potrebbe considerarsi rientrare nell'obbligo di continuità che caratterizza tutti i servizi pubblici), ma anche un vincolo alla predisposizione là dove il servizio non sia disponibile in modo da soddisfare le richieste "ragionevoli" di accesso<sup>[1]</sup>. In mancanza di un'adeguata offerta nel mercato, queste attività possono essere regolate così da assicurare non solo l'offerta del servizio, ma anche una prestazione informata a determinati parametri di qualità e tutelare i consumatori dai "disservizi"<sup>[2]</sup>.

Risulta dunque fondamentale un'adeguata perimetrazione del servizio pubblico e del servizio universale, che i pubblici poteri sono chiamati ad effettuare alla luce dei bisogni della collettività. Sulla base di tale valutazione, sono poi eventualmente imposti obblighi di servizio pubblico o di servizio universale se risulta che *«la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inadeguata a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali»* (con riferimento ai servizi pubblici economici locali)<sup>[3]</sup>. Quanto alle comunicazioni elettroniche, l'autorità competente definisce l'estensione del servizio universale tale da *«garantire almeno la disponibilità di un insieme minimo di servizi per tutti gli utenti finali e a un prezzo abbordabile per i consumatori, dove il rischio di esclusione sociale derivante dalla mancanza di tale accesso impedisce ai cittadini di partecipare pienamente alla vita sociale ed economica»*<sup>[4]</sup>. In una fase successiva, i pubblici poteri valutano l'imposizione di adeguati obblighi di fornitura del servizio universale per soddisfare tutte le richieste ragionevoli di accesso da parte degli utenti finali<sup>[5]</sup>.

A livello locale, trasporti di linea, raccolta dei rifiuti, erogazione di energia e di

acqua sono fondamentali per assicurare il pieno godimento del diritto di cittadinanza e lo sviluppo locale e per questo si connotano per la doverosità della prestazione associata ad un determinato livello qualitativo del servizio. Tuttavia, le riforme che si sono succedute nel tempo a partire dalla legge sulla municipalizzazione<sup>[6]</sup> non sono state in grado di contenere i disservizi e di assicurare il pieno godimento dei diritti degli utenti.

Neppure la recente riforma dei servizi pubblici locali sembra, al momento, aver invertito la rotta. Vi è, dunque, un problema di effettività della regolazione dei servizi pubblici locali. Senza considerare qui la prima determinante dell'effettività del diritto, vale a dire la sua comprensibilità e applicabilità<sup>[7]</sup>, cosa si può dire quanto alla capacità di produrre gli effetti coerenti con gli obiettivi perseguiti, altra determinante dell'effettività?

Tra gli obiettivi fondamentali della nuova disciplina del 2022<sup>[8]</sup> vi è quello di «raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti»<sup>[9]</sup>. In quest'ottica, le amministrazioni devono giustificare e rendere trasparenti tutte le scelte che attengono il ciclo di vita dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Vanno, infatti, pubblicate sulla piattaforma ANAC (in un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica")<sup>[10]</sup> i seguenti documenti. In primo luogo, la delibera di istituzione di nuovi servizi, che deve dare conto degli esiti dell'istruttoria da cui risulti, «sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili», «che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali»<sup>[11]</sup>. In secondo luogo, va redatta e pubblicata una relazione che precede l'avvio della procedura di affidamento, in cui si motiva la scelta di una determinata forma di gestione, anche alla luce degli eventuali risultati di precedenti gestioni da un punto di vista della qualità del servizio<sup>[12]</sup>. In terzo luogo, vanno redatte e pubblicate, per ogni servizio affidato, relazioni annuali sul concreto andamento delle singole gestioni dal punto di vista del concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio<sup>[13]</sup> e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, nonché il ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri per i soggetti affidanti e i risultati; iv) una specifica relazione per gli affidamenti *in house* di

importo superiore alle soglie di rilevanza europea, che deve dare conto dei benefici per la collettività alla luce degli obiettivi di servizio pubblico e dei risultati pregresse gestioni *in house* risultanti dalle verifiche periodiche<sup>[14]</sup> (di cui al punto precedente)<sup>[15]</sup>.

Questo sistema inquadra, dunque, le scelte discrezionali delle amministrazioni locali nell'ambito di principi e regole definite a livello normativo, così come di indicatori, modelli di relazione e di contratto delineati dai regolatori. In questo sistema assume cruciale importanza la valutazione dei risultati concreti raggiunti nelle precedenti gestioni e dunque il monitoraggio delle prestazioni. Basti pensare che circa il 90% circa degli affidamenti *in house* interessa il gestore esistente<sup>[16]</sup>. Perno del sistema è inoltre la trasparenza, che attiene ai risultati raggiunti e alle scelte effettuate, legando le seconde ai primi. La trasparenza dovrebbe, poi, facilitare l'*accountability* dei gestori nei confronti dell'ente locale e dell'ente locale nei confronti dei cittadini. È davvero così? I diritti riconosciuti agli utenti sono davvero «*goduti pienamente*»<sup>[17]</sup>?

Dalle ricognizioni effettuate in sede di prima attuazione (al 2023), è emerso che il 58% dei Comuni a livello nazionale non aveva effettuato la valutazione periodica delle gestioni, un dato che migliora notevolmente l'anno successivo<sup>[18]</sup>. Tuttavia, molte delle relazioni pubblicate sono estremamente carenti in ordine alla descrizione dell'andamento economico-finanziario, del grado di soddisfazione dell'utenza, nonché della qualità contrattuale e tecnica del servizio<sup>[19]</sup>. I difetti di motivazione negli affidamenti dei servizi pubblici locali (oltre che nelle operazioni di costituzione o acquisto di partecipazioni in società pubbliche) hanno portato al 26,6% degli interventi di *advocacy* dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel periodo 2022-2024<sup>[20]</sup>. Quanto al concreto andamento delle gestioni, le criticità più diffuse attengono proprio alla qualità dei servizi offerti<sup>[21]</sup>. Infine, anche là dove i controlli vengono effettuati e ne emergono violazioni degli obblighi previsti dal contratto di servizio pubblico o – in generale – un andamento gestionale inadeguato, l'ente locale non adotta misure correttive, né tantomeno revoca l'affidamento, come previsto dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 201<sup>[22]</sup>.

A fronte di tali carenze e sulla scorta delle segnalazioni dell'autorità antitrust, il legislatore ha introdotto ulteriori controlli<sup>[23]</sup> e previsto sanzioni<sup>[24]</sup>, che però difficilmente saranno decisivi se si considera la grave mancanza di una cultura del

monitoraggio e della valutazione, che emerge dai dati riportati. Tale criticità investe tutto il ciclo delle regole, dalla produzione normativa (se si considera che la riforma dei servizi pubblici locali del 2022 non è stato sottoposto né a valutazione preventiva, né a valutazione successiva), fino all'attuazione amministrativa, così contribuendo all'ineffettività delle regole e dei diritti riconosciuti dagli utenti.

### **3. Servizi di connessione a banda larga e ultra larga: tra evoluzione tecnologica e garanzie di prestazione**

I servizi pubblici economici sono per loro natura evolutivi, rispondendo ad esigenze che sono a loro volta condizionate da elementi di contesto, che vanno dal cambiamento climatico (che porta – ad esempio – ad un uso sempre più diffuso di condizionatori e ad una esigenza di valutazione di adeguatezza delle temperature sui luoghi di lavoro<sup>[25]</sup>, dunque accresciuti consumi elettrici), alle norme sociali che connotano un determinato contesto (che possono indurre, ad esempio, all'uso o meno del trasporto pubblico locale), all'evoluzione tecnologica. Quest'ultima ha sempre comportato ad un ripensamento dei confini dei servizi pubblici economici; pensiamo alla produzione e distribuzione di elettricità, che ha portato al superamento dell'esigenza di fabbrica e vendita del ghiaccio, attività tradizionalmente considerate di servizio pubblico<sup>[26]</sup>; alla diffusione di internet e della telefonia mobile, che hanno indotto (tra le numerosissime trasformazioni della società) alla ri-perimetrazione del servizio universale delle telecomunicazioni per escludere le cabine telefoniche diffuse su tutto il territorio<sup>[27]</sup>.

Il carattere evolutivo del servizio pubblico e del servizio universale richiede un continuo aggiornamento per evitare che un'estensione troppo ampia comporti regolazioni e costi non necessari, da un lato, ed una troppo ristretta lasci scoperte esigenze della collettività, dall'altro. Si tratta di valutazioni che richiedono competenze (anche tecniche) e tempestività, su cui sembra possibile sollevare qualche interrogativo. Con riferimento al servizio di comunicazione, ad esempio, a fronte della diffusione dei mezzi di comunicazione elettronici (come e-mail, PEC, messaggistica istantanea, piattaforme digitali per lo scambio di documenti), vi è da chiedersi quanti utenti ancora comunicano attraverso corrispondenza

postale (lettere, cartoline o raccomandate cartacee) e se dunque possa ritenersi aggiornata alle reali esigenze della collettività la definizione del servizio postale la raccolta, il trasporto, lo smistamento e il recapito degli invii postali fino a 2 kg.

Un esempio di tipo opposto attiene alle comunicazioni elettroniche: il servizio di connettività<sup>[28]</sup> a banda larga e ultra larga – seppure diventato ormai fondamentale per lavorare, studiare e avere accesso ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni – non è gravato da obblighi di servizio universale.

Ad oggi, il servizio di accesso a internet a banda larga<sup>[29]</sup>, con una connessione che consente di supportare tali servizi è di 20 Mbps di velocità nominale in download<sup>[30]</sup>, rientra nel servizio universale di comunicazione elettronica, ma non vi è un obbligo di prestazione. Ed invero, affinché sia imposto un obbligo di servizio universale quanto alla banda larga, occorre una valutazione che accerti l'inadeguatezza dell'offerta "commerciale" o connessa ad «*altri strumenti potenziali delle politiche pubbliche sul territorio nazionale o in diverse sue parti*»<sup>[31]</sup>.

Diversamente, la banda ultra larga non rientra neppure nel servizio universale, seppure l'esigenza di una sua disponibilità per tutti gli utenti finali sia parsa evidente a tutti durante la pandemia, che ha imposto lavoro e didattica a distanza, facendo sorgere esigenze che non possono dirsi superate al termine della pandemia<sup>[32]</sup>; ma si pensi anche all'accesso ai servizi dell'amministrazione digitale, come «*i servizi di telemedicina (e-health) e i servizi di richiesta agevolazioni economiche (es. bonus, voucher) attraverso la modalità del click day*»<sup>[33]</sup>. L'assenza di un onere di servizio universale quanto alla banda larga e ultra larga lascia insoddisfatta l'esigenza di connettività di una parte dell'utenza<sup>[34]</sup>.

Sulla regolazione nazionale del servizio pubblico/universale si inserisce poi l'obiettivo europeo di realizzare la transizione digitale al 2030<sup>[35]</sup>. Per la sua attuazione a livello nazionale, il Comitato interministeriale per la transizione digitale ha adottato la Strategia italiana per la Banda Ultra larga del 3 marzo 2015, in attuazione del PNRR. Tale documento comprende una serie di piani di intervento, tra cui il Piano "aree bianche", vale a dire le aree a bassa densità abitativa, definite anche aree a fallimento di mercato, in cui gli operatori economici non prevedono la realizzazione di infrastrutture di rete a banda larga con velocità di connessione almeno pari a 30 Mbps (vale a dire di banda ultra larga) entro il 2026. La realizzazione dell'infrastruttura proprietà pubblica per garantire la banda ultra larga attraverso la fibra (FTTH-“fiber to the home”) o



con altra tecnologia (ad esempio, FWA-fixed wireless access) è stata affidata con gara divisa in lotti a Open Fiber S.p.A., società concessionaria che avrebbe anche gestito la rete e fornito servizi all'ingrosso<sup>[36]</sup>. Il piano del 2015 è stato completato dalla Strategia Italiana per la Banda Ultra Larga del 2021 (Verso la Gigabit Society)<sup>[37]</sup>, a fronte delle criticità emerse nel corso dell'attuazione<sup>[38]</sup>, e nel 2023 è stata adottata la nuova Strategia per la Banda Ultra Larga per il periodo 2023-2026<sup>[39]</sup>.

Dunque, l'offerta di connettività in banda ultra-larga sembra rientrare *di fatto* nel perimetro del servizio universale ed essere gravata da obbligo di servizio universale, pur in mancanza di intervento del regolatore di settore al riguardo. Lo Stato si è, infatti, assunto il compito (attraverso stanziamenti economici e selezione di concessionari) di garantirne l'accessibilità ovunque.

Ci troviamo in una situazione opposta a quella che caratterizza i servizi pubblici locali – gravati da obblighi di servizio pubblico –, ma che porta a risultati simili, cioè in cui i diritti non sono pienamente goduti. Infatti, a pochi anni dall'inizio del progetto, i ritardi<sup>[40]</sup> e il contenzioso hanno messo in discussione l'impostazione<sup>[41]</sup>: a tutt'oggi, la copertura delle “aree bianche” stenta ad essere raggiunta, tanto che, al dicembre 2023, risultavano circa 3.859 Comuni raggiunti dall'infrastruttura di rete FTTH («in Liguria il tasso di avanzamento è fermo al 25 per cento, in Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna e Valle d'Aosta non si supera il 50 per cento») e 5.950 comuni quanto all'architettura FWA<sup>[42]</sup>. Al riguardo, la Corte dei Conti ha evidenziato «*significative carenze nella complessiva programmazione finanziaria e delle attività*»<sup>[43]</sup>.

Dunque, l'affermazione a livello europeo e la definizione attraverso pianificazione (compresa l'identificazione di soggetti attuatori) non garantiscono l'effettività del diritto alla prestazione – di fatto – “universale” del servizio di comunicazione attraverso connettività di banda ultra larga.

Ma vi è di più. A fronte dei ritardi nella posa della fibra ottica e dei costi aggiuntivi legati a questi<sup>[44]</sup>, sembra che il Governo stia valutando il ricorso alla connettività satellitare per velocizzare l'attuazione del piano<sup>[45]</sup>.

L'ipotesi del ricorso alle comunicazioni satellitari per la copertura delle aree bianche solleva almeno tre criticità.

In primo luogo, le comunicazioni satellitari per la connettività in zone remote, oltre ad essere qualitativamente inferiore rispetto alla fibra a causa dei tempi –

seppur brevi – di latenza<sup>[46]</sup>, hanno un impatto ambientale dovuto al rilascio di polveri di metalli inquinanti<sup>[47]</sup>, che va considerato, anche tenendo conto del basso impatto ambientale delle reti fisse a banda ultra larga<sup>[48]</sup>. Una valutazione del tipo di tecnologia da favorire, in coerenza con il principio dello sviluppo sostenibile (elemento fondamentale, insieme alla digitalizzazione, della *twin transition*), sarebbe dunque quantomai opportuna<sup>[49]</sup>.

In secondo luogo, vi è da chiedersi se l'evoluzione tecnologica (con l'affermarsi delle comunicazioni satellitari e la diffusione della telefonia mobile) non metta in discussione l'effettivo fallimento di mercato che caratterizzerebbe tali aree e dunque la reale esigenza di intervento pubblico, a condizioni che tali alternative alla fibra ottica garantiscano l'obiettivo della fornitura di servizi ad almeno un 1 Giga (come previsto dal relativo piano del 2021). Ed invero, da un lato Starlink Italia S.p.A. già offre servizi a circa 50.000 utenti italiani ed è regolato in quanto fornitore autorizzato ad operare nelle reti e servizi di comunicazione elettronica dal 2021, dall'altro varie zone delle aree bianche sono coperte attraverso servizi FWA-Fixed Wireless Access che utilizzano onde radio, come nel caso di Eolo S.p.A.<sup>[50]</sup>.

In terzo luogo, la copertura attraverso comunicazioni satellitari comporterebbe un'alterazione delle clausole della “Strategia italiana per la Banda Ultra Larga”, che l'attribuzione in concessione della realizzazione e gestione di reti in fibra nelle aree bianche<sup>[51]</sup>.

#### **4. Alcune considerazioni conclusive**

L'analisi condotta sui servizi pubblici economici – tanto di dimensione locale quanto nel settore delle comunicazioni elettroniche – evidenzia una costante tensione tra l'affermazione di principi e diritti e la loro effettiva attuazione.

Nel caso dei servizi pubblici locali, il diffuso intervento pubblico (diretto<sup>[52]</sup> e indiretto) e la limitata apertura alla concorrenza non si sono tradotti in un'effettiva qualità delle prestazioni. La recente riforma del 2022, pur introducendo principi di trasparenza e *accountability*, non ha ancora generato una reale cultura della valutazione. Cosicché, l'assenza di un monitoraggio sistematico e di misure correttive in caso di inadempienze mostra come la regolazione, se non accompagnata da capacità amministrativa e responsabilità

politica, rischi di restare ineffettiva. La conseguenza è una discontinuità tra i diritti formalmente riconosciuti agli utenti e la loro concreta fruizione.

Per contro, nel caso del servizio pubblico delle comunicazioni elettroniche, la piena liberalizzazione<sup>[53]</sup> e la regolazione degli obblighi di servizio non hanno garantito l'universalità quanto al diritto alla connessione, oggi componente essenziale della cittadinanza digitale. Nonostante i ritardi nell'aggiornamento dell'estensione del servizio universale, ciò appare ampiamente imputabile alle criticità che hanno ostacolato la piena attuazione degli obiettivi di copertura previsti dai piani nazionali. La realizzazione della rete a banda ultra-larga sconta infatti ritardi, contenziosi e carenze di programmazione. La prospettiva di soluzioni tecnologiche alternative, come la connettività satellitare, apre nuovi interrogativi in termini di sostenibilità ambientale e adeguatezza del servizio agli utenti, che sarebbe inferiore agli standard concordati con l'Unione europea alla base del PNRR in considerazione dei tempi di latenza<sup>[54]</sup>.

1. Art. 96, comma 1, d.lgs. n. 259/2003 (Codice comunicazioni elettroniche).
2. A. Pioggia, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017.
3. Art. 10, d.lgs. n. 201/2001 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).
4. Considerando n. 212, Direttiva 2018/1972/UE, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.
5. Art. 96, d.lgs. n. 259/2003, cit.
6. Dalla legge Giolitti sulla municipalizzazione vi è una folta legislazione composta da discipline di settore e la disciplina generale si è connotata per frammentarietà e numerosi aggiustamenti (soprattutto dopo il referendum del 2011) fino al riordino del 2022 (d.lgs. n. 201), che pure non supera le numerose discipline di settore e resta da vedere come in concreto le regole trasversali poste dal decreto prevarranno sulle norme settoriali (B.G. Mattarella, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 16; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Funzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2022, p. 1093 ss.).
7. G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Il diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, 2022, pp. 99, 104, 112.
8. Per un commento si veda R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2023; G. Caia, M. Calcagnile, E. Carloni, F. Figorilli, P. Principato, D. Simeoli, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; P. Chirulli, *Il d.lgs. n. 201/2022 e*

*il riordino dei servizi pubblici locali: un inquadramento*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2023, p. 295 ss.; E. Bruti Liberati, *La legge annuale sulla concorrenza e la sua difficile attuazione*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 2, 2023, p. 143 ss.; N. Rangone, *La qualità «tecnologica» dei servizi pubblici locali. Implicazioni e prospettive*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2024, p. 93 ss.

9. Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 201/2022, (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), enfasi aggiunta.
10. Art. 31, d.lgs. n. 201/2022, cit.
11. Art. 10, commi 4 e 5, d.lgs. n. 201/2022, cit.
12. Art. 14, comma 2 e 3, d.lgs. n. 201/2022, cit.
13. Le autorità di regolazione dei servizi a rete individuano i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi (art. 7, d.lgs. n. 201/2022, cit.), mentre per i servizi non a rete le competenze sono riconosciute al Ministero delle imprese e del *made in Italy* (art. 8, d.lgs. 201/2022, cit.). In sede di prima applicazione, tale adempimento si sarebbe dovuto effettuare entro il 31 dicembre 2023 (art. 30, comma 3, d.lgs. n. 201/2022, cit.).
14. In particolare, gli enti locali adottano 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, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui all'art. 7, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house* (art. 17, d.lgs. n. 201/2022, cit.).
15. Ne emerge che, con riferimento agli affidamenti *in house*, «la verifica periodica ha una valenza prospettica, visto che è un elemento per la scelta del modello gestionale (cfr. artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022) e che quindi deve essere redatta con particolare attenzione anche sotto questo aspetto chiarendo eventuali interventi posti in essere per migliorare il servizio ovvero gli step eventualmente previsti in caso di progressività del miglioramento previsto» (ANCI, *Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022*, in *I quaderni*, n. 46/2023, p. 13).
16. Osservatorio AIR, *Seminario sul ruolo degli indicatori di qualità nell'affidamento in house dei servizi pubblici a rete a due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022*, 10 aprile 2025. Ad esempio, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha presentato ricorso per l'annullamento dell'estensione dell'affidamento *in house* ad ATAC (attivo dal 2015) del trasporto pubblico locale non periferico sul territorio di Roma Capitale per il periodo dal 2024 al 2027 evidenziando, tra le altre cose, che «le valutazioni e le motivazioni fornite dall'amministrazione comunale a supporto della scelta dell'affidamento in house del servizio non sarebbero sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dal d.lgs. n. 201/2022, risultando lacunose, non documentate e contraddittorie, anche tenuto conto dei risultati (negativi) delle precedenti

*gestioni del servizio da parte del medesimo operatore»* (il Tar Lazio non si è al momento pronunciato e ha sollevato una questione pregiudiziale – con ordinanza del 29 settembre 2025 - chiedendo alla Corte di valutare se l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 che ammette con limitazioni il ricorso all'*in house* sia coerente con il Regolamento europeo n. 1370/2007).

17. B.G. Mattarella, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, cit., p. 16.
18. Nel biennio 2023-2024, gli atti pubblicati sarebbero pari a 2.868, di cui 526 nel 2023 e 2.342 nel 2024, con un incremento annuale del 345%, in base al *Report sull'attività dell'Autorità in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali. 2023-2024*, pubblicato il 3 marzo 2025 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.
19. Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS1999, *Ricognizione SPL 2023*, 17 giugno 2024.
20. *Report sull'attività dell'Autorità in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali. 2023-2024*, cit.
21. Tra le criticità rilevate nel periodo 2022-2024 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vi sono quelle connesse alla concreta gestione dei servizi pubblici locali (16% degli interventi di *advocacy*), emerse 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 dall'incapacità dell'ente pubblico affidante di adottare tempestive azioni per la correzione delle disfunzioni» (*Report sull'attività dell'Autorità in materia di partecipazioni pubbliche e servizi pubblici locali. 2023-2024*, cit.).
22. Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS2045, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2024*, 20 dicembre 2024.
23. «Al fine di rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali, all'articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: «1-bis. Nella ricognizione di cui al comma 1 l'ente, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato, individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro il termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive, che include un cronoprogramma di azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio,

*per efficientare i costi e per ripianare le eventuali perdite. L'atto di indirizzo e il piano sono trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che provvede a pubblicarli sul portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato effettua un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste e predispone annualmente una relazione al Governo e alle Camere» (art. 1, disegno di "Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025" approvata dal Senato della Repubblica il 29 ottobre 2025).*

24. Sanzioni sono previste, tra l'altro, in caso di mancata adozione, pubblicazione o incompletezza delle relazioni annuali di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022 (art. 1, disegno di "Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025", cit.).
25. *«Temperatura dei locali. La temperatura nei locali di lavoro deve essere adeguata all'organismo umano durante il tempo di lavoro, tenuto conto dei metodi di lavoro applicati e degli sforzi fisici imposti ai lavoratori» (allegato IV, punto 1.9.2, d.lgs. n. 81/2008, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).*
26. Si tratta di attività elencate dal regio decreto n. 2578/1925, che prevede al riguardo una riserva *ex lege* ai comuni quanto all'assunzione, non abrogato rispetto a questi servizi dall'art. 37 del d.lgs. n. 20/2022, (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).
27. Come evidenziato dal sito dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, *«A seguito della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 252/22/CONS, l'Autorità, in linea con quanto stabilito dall'articolo 97 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, ha ritenuto non più necessario continuare a garantire la disponibilità, nell'ambito degli obblighi del servizio universale, delle postazioni di telefonia pubblica stradale [delibera n. 98/23/CONS]. Con tale provvedimento, TIM S.p.A. non sarà più tenuta a rispettare alcun criterio di distribuzione delle postazioni di telefonia pubblica stradale sul territorio nazionale, né tantomeno determinate condizioni economiche. Diversamente, l'Autorità ha ritenuto ancora necessario che Tim S.p.A. continui garantire nei luoghi di rilevanza sociale (quali ospedali e strutture sanitarie equivalenti, con almeno 10 posti letto, carceri, caserme, con almeno 50 occupanti) un servizio telefonico che abbia le caratteristiche tipiche dei servizi pubblici: disponibilità per chiunque ne faccia richiesta e condizioni economiche regolate»* (<https://www.agcom.it/provvedimenti/delibera-98-23-cons#:~:text=Delibera%2098/23/CONS%20%7C%20Agcom>).
28. In base all'art. 2, commi 1 e 2 della dichiarazione dei diritti in internet (Camera dei Deputati, 2015), *«L'accesso ad Internet è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale. Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale»*. Cfr. anche la risoluzione del Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite del 29 giugno 2012, A/HCR/20/L13.
29. Art. 94, d.lgs. n. 259/2003, cit. Si tratta della larghezza di banda necessaria per supportare almeno l'insieme minimo di servizi di cui all'allegato 5 al Codice, vale a dire: «1) e-mail; 2)

*motori di ricerca che consentano la ricerca e il reperimento di ogni tipo di informazioni; 3) strumenti basilari online di istruzione e formazione; 4) stampa o online; 5) ordini o acquisti online di beni o servizi; 6) ricerca di lavoro e strumenti per la ricerca di lavoro; 7) reti professionali; 8) servizi bancari online; 9) utilizzo dei servizi dell'amministrazione digitale; 10) media sociali e messaggia istantanea; 11) chiamate e videochiamate (qualità standard)».*

30. Art. 1, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, delibera 309/23/CONS, cit.
31. Art. 96, comma 1, Codice delle comunicazioni elettroniche.
32. «*In un'ottica di complementarità con le misure a sostegno della domanda di servizi a banda larga, l'inserimento della banda ultra larga nel perimetro del servizio universale costituirebbe – scrivono gli studiosi – un ulteriore contributo verso la riduzione del problema della limitata penetrazione in Italia della banda larga ed ultra larga rispetto alla media europea*» (A. Perrucci, P. Lupi, *La banda ultra larga diventi servizio universale*, nota Astrid, 2020, ripresa da *Il Sole 24 ore*, 23 aprile 2020) che evidenziano come un'apertura all'inclusione della banda ultra larga nel servizio universale si rinviene nell'art. 84 della Direttiva 2018/1972/UE che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, in base al quale «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i consumatori nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un *adeguato servizio di accesso a internet a banda larga* e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato nei loro territori, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa» (enfasi aggiunta). L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha individuato in 20 Megabit per secondo la velocità nominale in download della “*adequate broadband*” ai sensi dell'art. 84 (delibera 309/23/CONS, cit.), ma non ha ancora verificato se i servizi offerti sul mercato a questa velocità sono abbordabili per poi valutare se – in mancanza – individuare un fornitore di servizio universale.
33. Così Federconsumatori nell'ambito della consultazione pubblica avviata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), con delibera n. 421/22/CONS, ai fini della definizione del servizio di accesso a internet a banda larga, ai sensi dell'art. 94, comma 3, del Codice (la posizione è riportata al punto 104 della delibera AGCOM n. 309/23/CONS, *Procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*).
34. In uno studio del 2022, AGCOM rilevava che circa 136.000 utenti non sono raggiunti dalla banda larga (M. Nasi, *Banda larga servizio universale in Italia: cosa significa*, in *Il Software*, 20 agosto 2024).
35. Comunicazione della Commissione, *Connettività per un mercato unico digitale europeo. Verso una società dei Gigabit europea* (COM(2016) 587 final) e la comunicazione della Commissione, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM/2021/118 final (cd. “*Digital compass*”); ancor prima, le esigenze di superamento del divario digitale sono state affermate dalla comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, COM(2010)245 def.

36. Nell'ambito della Strategia italiana per la banda ultra larga in attuazione del PNRR è stato adottato anche il Piano Italia 5G per lo sviluppo di reti mobili 5G nelle aree a fallimento di mercato, in cui quattro concessionari si sono aggiudicati i diversi lotti (Inwit S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., TIM S.p.A., Wind Tre Italia S.p.A.).
37. Il primo dei piani di intervento pubblico della Strategia italiana per la Banda Ultra Larga del 2021 è "Italia a 1 Giga", approvato dal Comitato interministeriale per la transizione digitale il 27 luglio 2021, con l'obiettivo di *«realizzare infrastrutture di rete a banda ultra larga che garantiscano la velocità di trasmissione di almeno 1 Gbit/s sull'intero territorio nazionale al 2026, collegando i civici delle unità immobiliari nei quali non è presente, né lo sarà entro i prossimi cinque anni, alcuna rete idonea a fornire velocità di almeno 300 Mbit/s in download nell'ora di picco del traffico»*.
38. Come il ritardo nella concessione di autorizzazioni a livello locale e dunque nel passaggio alla progettazione esecutiva (Strategia 2023, p. 30).
39. Approvata dal Comitato interministeriale per la transizione digitale il 6 luglio 2023.
40. "Il Piano avrebbe dovuto essere completato a giugno 2020 per la gara 1, a novembre 2020 per la gara 2 e ad aprile 2022 per la gara 3. Tuttavia, nel corso degli anni, il concessionario ha *«più volte notificato ad Infratel dei nuovi piani di attuazione che hanno visto via via posticiparsi nel tempo la data di completamento del progetto, fino a giungere all'ultima pianificazione fornita a gennaio 2023 che prevede il completamento del piano BUL a settembre 2024»* (Corte dei Conti, collegio del controllo concomitante, n. 4/2024, p. 7).
41. M. Decina, A. Perrucci, *Il futuro del 5G. Mercato ed evoluzione tecnologica*, Egea, 2021, p. 244-245.
42. Corte dei Conti, collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 27 febbraio 2024, n. 4/2024/CCC p. 21 e 23.
43. *«Tali deficit minano il monitoraggio in itinere, posto a presidio del corretto avanzamento del Piano, nonché la tempestiva individuazione di scostamenti e la messa in campo di azioni correttive in vista del conseguimento del target finale»* (Corte dei Conti, cit., p. 30).
44. Il 21 marzo 2025, il sottosegretario al ministero dell'Ambiente, ha dichiarato in aula alla Camera che *«Per garantire il completamento degli interventi entro settembre 2025 Infratel Italia, soggetto attuatore del Piano, sta monitorando i lavori»* e *«particolare attenzione viene dedicata all'ottenimento dell'autorizzazione degli scavi mancanti e alla gestione delle criticità identificate nel Piano presentato dal concessionario Open Fiber»*. *«Si prevede di chiudere il 99% dei Comuni entro il 2025»*.
45. Dalle più recenti notizie di stampa, sembra superata la paventata ipotesi di utilizzare la rete satellitare ad orbita bassa Starlink nell'offerta della banda ultra larga nella "aree bianche" e si sarebbe optato per lo stanziamento di 767 milioni di euro per la creazione di una rete satellitare di Stato (A. Sannini, *Una rete satellitare italiana: che significa la mossa del Governo Meloni*, in *Agenda digitale*, 28 luglio 2025).
46. *«Gli utenti accedono al servizio tramite un terminale domestico composto da un'antenna parabolica motorizzata e un router Wi-Fi, progettati per un'installazione autonoma. Le*



*velocità di connessione variano generalmente tra i 50 e i 150 Mbps, con una latenza compresa tra i 20 e i 40 millisecondi. A inizio 2025, la costellazione conta oltre 6.750 satelliti attivi, rendendola la più estesa mai realizzata, con un servizio operativo in oltre 125 paesi e una base utenti superiore ai 5 milioni» (A. Manganelli, A. Perrucci, *La “nuova” economia dello spazio ed il “caso” Starlink: profili economici e di policy*, cit., p. 212).*

47. «Ogni razzo, concluso il suo compito, brucia in parte o in tutto nell'atmosfera, rilasciando polveri di metalli inquinanti, come l'ossido di alluminio che corrode lo strato di ozono. Stesso effetto deriva dalla c.d. pioggia di satelliti che sta attraversando l'atmosfera terrestre. Più di cinquemila satelliti, giunti alla fine della loro vita, sono rientrati. Prima di toccare il suolo, però, i dispositivi, disintegrandosi, a causa dell'attrito con l'aria, liberano polveri inquinanti, la cui concentrazione nell'atmosfera risulta aumentata di otto volte tra il 2016 e il 2022 (...). All'inquinamento causato dal lancio dei satelliti e dai rientri dallo spazio, si aggiunge poi quello derivante dai detriti spaziali provocati dalla (possibile) collisione dei satelliti, ormai in numero elevatissimo, in orbita. Che oltre ai danni all'ozono, all'ambiente spaziale, si possano avere ripercussioni anche sul campo magnetico terrestre, fino a un possibile raffreddamento del pianeta, è tutto da scoprire, ma le perplessità non mancano» (G. Pistorio, *Diario di diritto pubblico*, 25 febbraio 2025). La proposta di regolamento europeo, prevede che gli operatori calcolino l'impatto ambientale delle attività nello spazio cui è condizionata l'autorizzazione ad operare (art. 96, proposta di regolamento del 25 giugno 2025, su the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union, COM(2025) 335 final).
48. Ad esempio, la fibra ottica è sintetizzata a partire dal silicio che non richiede estrazione in miniera, né un'erogazione continua di elettricità e non genera inquinamento elettromagnetico (F. Bassanini, A. Perrucci (a cura di), *Telecomunicazioni: una politica industriale per la doppia transizione*, Il Mulino, 2014, p. 140).
49. L'esigenza di un bilanciamento tra la garanzia di offerta di un adeguato sistema di comunicazioni, da un lato, e la tutela dell'ambiente e della salute, dall'altro, non è nuova; si pensi agli ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione in tecnologie wireless 5G opposti da numerosi comuni e connessi al paventato inquinamento elettromagnetico (Autorità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione 6 agosto 2020, AS1691, *Ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione in tecnologia wireless 5G e nuova formulazione dell'art. 8, legge 22 febbraio 2001, n. 36* (“Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”).
50. «EOLO detiene l'autorizzazione generale per la fornitura di reti pubbliche di comunicazioni sull'intero territorio nazionale, autorizzazione all'esercizio di servizi per comunicazione elettronica ISP, autorizzazione per la rivendita di traffico telefonico (reseller), autorizzazione per il servizio telefonico accessibile al pubblico sull'intero territorio nazionale» (Carta dei servizi Eolo, 2024).
51. «Per certi versi, l'intervento di Starlink renderebbe forse più coerente il piano di copertura delle comunicazioni nelle aree bianche, perché Open Fiber e Fibercop si potrebbero concentrare sulla dotazione della fibra ottica nelle zone più raggiungibili, mentre Starlink

*consentirebbe la copertura delle aree remote attraverso la mega-costellazione di satelliti in orbita bassa. Peraltro, si avrebbe un esito comunque distorsivo, perché si devierebbero risorse rispetto a una gara che è stata svolta» (T. Di Prospero, D. Pittelli, A. Sandulli, *Il caso Starlink tra debolezze regolatorie e questioni di diritto dell'economia*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2025, p. 227).*

52. Intervento che pure mostra una contrazione, come emerge dai dati Istat: «su 5.782 imprese attive partecipate, 3.558 (-4,7% rispetto al 2021) sono partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale oppure sono appartenenti a gruppi che hanno al proprio vertice un ente territoriale (partecipate locali). (...) Tra il 2012 e il 2022 si registra un trend decrescente delle partecipate degli enti locali, da un punto di vista delle imprese -31,0%» (ISTAT, *Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2022*, 23 aprile 2025).
53. Seppure restano ancora situazioni di significativo potere di mercato, soggette a regolazione, nei mercati dell'accesso alla rete fissa.
54. «Il servizio che verrebbe garantito agli utenti delle aree remote sarebbe in ogni caso inferiore agli standard concordati con l'UE, perché, per quanto la latenza sia inferiore rispetto a quella degli altri competitors di servizi satellitari, essa è però ben maggiore rispetto al servizio di fibra ottica via cavo. Vi sarebbe quindi un'alterazione degli accordi con l'UE alla base del PNRR, anche se, qualora si guardi all'altra faccia della medaglia, potrebbe essere molto difficile, allo stato attuale, perseguire gli obiettivi concordati con le istituzioni europee entro i tempi progettati» (T. Di Prospero, D. Pittelli, A. Sandulli, *Il caso Starlink tra debolezze regolatorie e questioni di diritto dell'economia*, cit., p. 227).