

Il parere AGCM AS2150 sull'affidamento del servizio di illuminazione pubblica

Profili sistematici e ricadute operative per gli enti locali

Premessa

L'atto AGCM AS2150 merita attenzione non tanto perché introduca, in senso formale, una nuova disciplina, quanto perché prende posizione in modo particolarmente netto su una prassi amministrativa assai diffusa: l'utilizzo dell'art. 6, comma 2, lettera b), dell'Allegato II al d.lgs. 115/2008 come base per rinegoziare o protrarre, in continuità con il gestore uscente, rapporti aventi ad oggetto l'illuminazione pubblica. Nel testo ufficiale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato precisa di svolgere le proprie osservazioni **ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990**, a seguito della ricezione di una segnalazione, con riferimento a criticità concorrenziali riguardanti l'affidamento e la gestione del servizio pubblico locale di illuminazione pubblica; l'atto è stato adottato nella riunione del **17 febbraio 2026** e pubblicato nel **Bollettino AGCM n. 10 del 9 marzo 2026**.

Non si tratta, dunque, né di una pronuncia giurisdizionale né di un provvedimento sanzionatorio. Si tratta piuttosto di un **parere in funzione consultiva e di advocacy concorrenziale**, che tuttavia, proprio per la nettezza della tesi sostenuta, è destinato a incidere in modo rilevante sulla gestione dei fascicoli comunali, sulla valutazione del rischio amministrativo e sul possibile contenzioso. L'interesse dell'atto, per gli enti locali, non sta soltanto nella qualificazione dell'illuminazione pubblica come servizio pubblico locale di rilevanza economica, ma soprattutto nel fatto che l'AGCM contesta la spendibilità della disciplina del "servizio energia" quale titolo idoneo a sorreggere, in via sostanziale, nuovi affidamenti o proroghe decennali del servizio di illuminazione pubblica.

In questa prospettiva, AS2150 non impone automatismi demolitori sugli atti già adottati, ma rende molto più difficile, per il futuro, difendere operazioni costruite sulla sola logica della rinegoziazione con l'affidatario uscente. Per questo motivo, più che come semplice presa di posizione teorica, il parere va letto come un segnale forte agli enti: quando l'operazione incide realmente sull'assetto del servizio di illuminazione pubblica, il problema non è più solo contrattuale o energetico, ma investe direttamente la disciplina dei servizi pubblici locali e le relative modalità di affidamento.

1. Natura e contenuto essenziale del parere AGCM AS2150

Con AS2150, adottato nella riunione del 17 febbraio 2026 e pubblicato nel Bollettino AGCM n. 10 del 9 marzo 2026, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha esaminato alcune rinegoziazioni decennali del servizio di illuminazione pubblica poste in essere da enti locali in continuità con i fornitori storici, mediante richiamo all'art. 6, comma 2, lettera b), dell'Allegato II al d.lgs. 115/2008.

L'atto prende posizione in modo particolarmente netto: l'AGCM qualifica tali operazioni come affidamenti diretti del servizio di illuminazione pubblica in favore dei gestori uscenti e le reputa incompatibili con la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il bersaglio dell'Autorità, dunque, non è la mera modifica tecnica di un rapporto in corso, bensì l'uso della rinegoziazione come strumento sostitutivo di una vera scelta di affidamento.

Il primo dato che gli enti devono registrare è questo: AS2150 non discute soltanto la proporzionalità della durata o la presenza di investimenti; mette in discussione il presupposto stesso per cui l'art. 6 del d.lgs. 115/2008 possa fungere da base giuridica per assegnare o prorarre, in via autonoma, la gestione della rete di illuminazione pubblica.

2. La tesi giuridica dell'AGCM: i tre passaggi decisivi

2.1. L'illuminazione pubblica come servizio pubblico locale di rilevanza economica

L'Autorità muove da una qualificazione che considera dirimente: l'illuminazione pubblica è un servizio pubblico locale di rilevanza economica e quindi rientra nel perimetro dei servizi di interesse economico generale di livello locale disciplinati dal d.lgs. 201/2022. Da qui discende, per l'ente affidante, l'obbligo di impostare la scelta gestionale nel quadro del medesimo decreto legislativo.

Sul piano operativo questo comporta almeno tre conseguenze:

- i. occorre una valutazione comparativa delle alternative gestionali;
- ii. occorre una relazione motivata ex art. 14, comma 3, del d.lgs. 201/2022;
- iii. quando la scelta ricade sull'affidamento a terzi, il rinvio è alla disciplina dei contratti pubblici, secondo la logica dell'evidenza pubblica.

2.2. Il primato della disciplina SPL sulla normativa di settore in caso di contrasto

Il secondo passaggio è il più importante sul piano sistematico. L'AGCM valorizza l'art. 4 del d.lgs. 201/2022, secondo cui le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le discipline di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, salvo specifiche clausole di salvaguardia e nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Applicando tale criterio, l'Autorità conclude che, per l'illuminazione pubblica, non esiste nel d.lgs. 201/2022 una clausola che faccia salva la prevalenza del d.lgs. 115/2008 quale canale alternativo per evitare le regole di affidamento dei SPL. La norma energetica, quindi, non può essere usata per neutralizzare la disciplina generale pro-concorrenziale.

2.3. L'art. 6, comma 2, lettera b), Allegato II, d.lgs. 115/2008 come norma eccezionale e non spendibile per l'illuminazione pubblica "pura"

L'AGCM aggiunge un ulteriore argomento: l'art. 6 dell'Allegato II al d.lgs. 115/2008 è, per consolidata giurisprudenza amministrativa richiamata dalla stessa Autorità, una disposizione di stretta interpretazione, perché deroga alla regola concorrenziale. La rinegoziazione ammessa da tale norma non sarebbe, quindi, estensibile a finalità diverse da quelle tassativamente contemplate.

In più, l'Autorità sottolinea che il contratto "servizio energia" è costruito attorno alla gestione dei beni e servizi necessari al comfort negli edifici. Da ciò trae la conclusione, molto incisiva, secondo cui l'art. 6 del d.lgs. 115/2008 risulta riferibile ai contratti di servizio energia e non al servizio autonomo di illuminazione di strade, vie, piazze e luoghi pubblici.

Infine, l'AGCM richiama il tema della novazione oggettiva: quando la rinegoziazione introduce nuove prestazioni e un nuovo assetto economico-durazionale, essa non viene vista come un semplice adattamento del rapporto originario, ma come un nuovo affidamento sostanziale.

3. Cosa cambia concretamente per gli enti locali

AS2150 non produce di per sé l'annullamento automatico di tutti gli atti già adottati, ma modifica in modo significativo il contesto di rischio. Dopo questa presa di posizione non è più prudente impostare nuovi fascicoli sull'idea che la sola evocazione dell'art. 6 del d.lgs. 115/2008 basti a giustificare un affidamento pluriennale in continuità al gestore uscente.

La maggiore esposizione riguarda, soprattutto, cinque situazioni ricorrenti:

- i. rinegoziazioni decennali in favore dell'affidatario uscente;
- ii. proposte presentate in prossimità della scadenza del rapporto originario;
- iii. operazioni di relamping o efficientamento utilizzate come leva per una nuova durata pluriennale;
- iv. contratti misti o integrati nei quali la componente illuminazione pubblica, pur non necessariamente prevalente sul piano economico, assume una consistenza sostanzialmente autonoma sotto il profilo funzionale e gestionale;
- v. fascicoli privi della relazione motivata e della pubblicazione richieste dal d.lgs. 201/2022.

Per converso, resta uno spazio di relativa tenuta per gli interventi che rimangono davvero interni al perimetro del servizio energia riferito agli edifici e che non si traducono, neppure sostanzialmente, in un'autonoma attribuzione del servizio di illuminazione pubblica. Ma proprio qui occorre la massima disciplina redazionale: perimetri, oggetto, investimenti, durata e titolo giuridico devono essere perfettamente coerenti.

4. La distinzione che conta: servizio energia per edifici vs. affidamento del SPL di illuminazione

La lezione pratica è che il nomen iuris non basta. Un “atto integrativo”, una “rinegoziazione”, un “efficientamento” o un “relamping” non restano tali se, guardando alla sostanza, ridisegnano il rapporto di gestione di un SPL per molti anni in favore dello stesso operatore.

Per un ente locale il punto non è domandarsi se la rinegoziazione abbia prodotto nuovi investimenti, ma se l’operazione, nella sua sostanza, attribuisca o prolunghi il servizio di illuminazione pubblica come rapporto autonomo. Se la risposta è sì, il fascicolo va trattato come scelta di affidamento del SPL, non come semplice appendice di un contratto energetico.

Schema di distinzione operativa

Scenario sostanziale	Letture prudenziale	Conseguenza operativa
Servizio energia riferito agli edifici	La disciplina del d.lgs. 115/2008 può continuare a rilevare, purché l’operazione resti realmente interna al perimetro edificio-impianto e non venga usata per attribuire un diverso servizio pubblico locale.	Curare oggetto, perimetro, investimenti e atti istruttori; evitare sconfinamenti verso la gestione autonoma della rete di illuminazione pubblica.
Illuminazione pubblica come servizio autonomo	Prevale l’impostazione SPL del d.lgs. 201/2022; la scelta del modello gestionale deve essere trattata come vera decisione di affidamento.	Relazione ex art. 14, scelta del modello gestionale, eventuale gara, società mista o affidamento in house, pubblicazione ex art. 31.
Contratto misto o integrato (edifici + illuminazione pubblica)	È il caso più delicato: la criticità non dipende dalla sola prevalenza economica della componente illuminazione pubblica, ma dal fatto che essa possa assumere, anche dentro un contratto più ampio, una consistenza sostanzialmente autonoma come segmento di SPL.	Verificare se l’illuminazione pubblica sia davvero accessoria rispetto al contratto principale. Se non lo è, separare l’affidamento o comunque trattare quella componente secondo la disciplina dei SPL; se lo è, motivare in modo rigoroso la sua accessorialità ed evitare che l’integrazione contrattuale produca una proroga sostanziale del servizio.

5. Indicazioni operative per le principali situazioni procedimentali

5.1. Fascicolo ancora in istruttoria o proposta non formalizzata

È il caso in cui l'ente ha il maggior margine di manovra. La scelta consigliabile è bloccare l'impostazione costruita sull'art. 6 del d.lgs. 115/2008 come titolo autonomo di affidamento e riaprire l'istruttoria qualificando esattamente il servizio.

In questa fase conviene ricostruire: titolo originario, oggetto effettivo del rapporto, data di scadenza, investimenti prospettati, natura della rete, eventuale autonomia funzionale della componente illuminazione pubblica e possibili alternative gestionali. Se l'operazione incide sul SPL, occorre passare al percorso del d.lgs. 201/2022.

5.2. Atto già adottato ma rapporto non ancora perfezionato o non ancora avviato

Qui l'ente deve valutare tempestivamente il riesame degli atti già adottati, verificando i presupposti per l'eventuale esercizio dell'autotutela. La priorità non è "salvare" l'atto già formato, ma evitare che esso produca un affidamento strutturalmente vulnerabile.

Sul piano redazionale è preferibile un atto espresso, che dia conto della sopravvenuta rilevanza di AS2150, della necessità di riallineare il procedimento e delle ragioni di interesse pubblico che impongono la nuova istruttoria.

5.3. Contratto già sottoscritto ed esecuzione in corso

In questo scenario non esistono soluzioni automatiche. Occorre un audit immediato del fascicolo, una verifica dello stato di attuazione del rapporto, degli effetti già prodotti, degli investimenti eventualmente realizzati e del grado di affidamento maturato dal contraente, nonché una stima del rischio di contenzioso e delle possibili conseguenze risarcitorie, tenendo conto anche delle esigenze di continuità del servizio. In tale contesto, l'ente deve valutare caso per caso i margini effettivi per il riesame degli atti, per l'eventuale esercizio dell'autotutela o per altre misure concretamente praticabili, evitando ulteriori consolidamenti non strettamente necessari e definendo, ove necessario, la successiva fase di gestione in coerenza con la disciplina dei servizi pubblici locali.

5.4. Nuovo affidamento da impostare ex novo

È l'ipotesi più semplice da governare. L'ente deve partire dalla qualificazione del servizio, scegliere in modo motivato il modello gestionale tra quelli consentiti dall'ordinamento, costruire la relazione ex art. 14, verificare il regime patrimoniale della rete e impostare la successiva fase contrattuale in coerenza con il modello prescelto.

Dopo AS2150 non è consigliabile costruire il nuovo assetto sulla continuità con il vecchio fornitore attraverso rinegoziazioni pluriennali; la strada più solida resta la riallocazione del servizio all'interno delle forme di gestione proprie dei SPL.

6. Matrice operativa di gestione

Stato del fascicolo	Criticità prevalente	Azione consigliata	Rischio residuo
Rinegoziazione solo ipotizzata	Impostazione su titolo giuridico ad alto rischio	Fermare l'istruttoria, ricostruire il perimetro del servizio, qualificare la fattispecie e riallineare il fascicolo al d.lgs. 201/2022.	Basso
Atto predisposto ma non perfezionato	Possibile consolidamento di un affidamento diretto vulnerabile	Adottare atto espresso di riesame/autotutela, motivare il riallineamento e riaprire la scelta del modello gestionale.	Medio
Contratto firmato ma prestazioni non avviate	Elevata esposizione, in presenza di un assetto già formalizzato ma non ancora eseguito	Riesame immediato del fascicolo; valutazione dei presupposti per l'annullamento d'ufficio del provvedimento presupposto e per la sospensione dell'avvio dell'esecuzione; nuova istruttoria.	Medio-Alto
Contratto in esecuzione	Affidamento già in corso, continuità del servizio, possibile consolidamento degli effetti e rischio risarcitorio	Verifica giuridico-tecnica immediata del rapporto e valutazione, caso per caso, dei margini effettivi per autotutela o altre misure praticabili, tenendo conto dello stato di esecuzione, degli investimenti realizzati, dell'affidamento del contraente, della continuità del servizio e dell'esposizione risarcitoria; ove non emergano margini utili per interventi immediati sul rapporto in essere, definizione tempestiva del modello conforme per la successiva fase di gestione.	Alto
Nuovo affidamento da costruire	Rischio di replicare schemi non più difendibili	Trattare l'illuminazione pubblica come SPL, scegliere il modello ex art. 14 e impostare coerentemente gli atti.	Basso
Contratto misto energia + illuminazione	Confusione del perimetro e uso improprio della normativa energetica	Separare o delimitare con rigore la componente illuminazione; evitare che l'integrazione contrattuale mascheri un nuovo affidamento del SPL.	Medio

7. Considerazioni conclusive

AS2150 segna un irrigidimento molto forte del quadro interpretativo: per l'AGCM l'illuminazione pubblica deve essere trattata, salvo casi realmente diversi e ben circoscritti, come un servizio pubblico locale di rilevanza economica da affidare con gli strumenti propri di quel sistema.

L'errore più pericoloso, per gli enti locali, sarebbe leggere l'atto come una presa di posizione solo teorica. Al contrario, il suo effetto pratico è quello di rendere assai più esposte le operazioni in continuità con il gestore uscente fondate sull'art. 6, comma 2, lettera b), dell'Allegato II al d.lgs. 115/2008.

Ne deriva una regola di prudenza amministrativa molto semplice: quando l'operazione incide realmente sulla gestione della rete e del servizio di illuminazione pubblica, conviene abbandonare la logica della "rinegoziazione salvifica" e riportare la decisione dentro il percorso tipico dei SPL, con istruttoria completa, modello gestionale esplicito e titolo di affidamento coerente.

Resta ferma, per gli assetti già perfezionati o in esecuzione, la necessità di una valutazione puntuale e non automatica dei margini di riesame, alla luce dello stato del rapporto, dell'affidamento maturato e delle esigenze di continuità del servizio.

Avv. Francesco Cevolani

Area Public Procurement – Poleis Soc. Coop.

Documento predisposto per finalità di indirizzo tecnico-giuridico e supporto operativo; non costituisce parere legale pro veritate.