

Roma, 31 luglio 2025

Comune di Firenze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 29 luglio 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione adottata da codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022¹, contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza e alle criticità concorrenziali derivanti dalla lunga e ingiustificata durata degli affidamenti di alcuni servizi.

Risulta infatti che l'Ente abbia affidato: i servizi di gestione dei parcheggi in struttura a cinque distinte società (di cui quattro private e una a prevalente partecipazione pubblica)², con durate variabili tra i trenta e gli ottantacinque anni; la gestione delle farmacie comunali alla società mista AFAM S.p.A., per una durata di circa quarantacinque anni, tenendo conto della proroga *medio tempore* intervenuta³ (dal 21 febbraio 2001 al 31 dicembre 2045); il centro alimentare all'ingrosso alla società mista Mercafir S.c.p.A., per circa quarantuno anni, anche in questo caso tenendo conto della proroga *medio tempore* intervenuta⁴ (dal 1° febbraio 1989 al 31 dicembre 2029).

Nello specifico, con riguardo alla lunga durata delle gestioni dei parcheggi in struttura, l'Ente si è limitato a rappresentare che la stessa troverebbe copertura nella normativa di settore (legge n. 122/1989, c.d. legge Tognoli) la quale, oltre a essere antecedente al d.lgs. n. 201/2022, consente una durata della concessione del diritto di superficie *"fino a 90 anni"*.

Quanto alla gestione delle farmacie comunali e del centro alimentare all'ingrosso, il Comune di Firenze ha genericamente rappresentato che le originarie (e più brevi) durate degli affidamenti sono state successivamente prorogate sulla base degli investimenti sostenuti dai rispettivi gestori per potenziare/aggiungere servizi nelle farmacie comunali e per ristrutturare il centro alimentare polivalente.

In proposito, l'Autorità ritiene che le ragioni addotte dall'Ente siano inidonee a giustificare la lunga durata degli affidamenti in questione, in quanto estremamente generiche e prive dell'indicazione di specifici investimenti da cui derivi l'esigenza di ammortizzarne i costi.

Preliminarmente si reputa necessario rilevare che il necessario collegamento tra la durata dell'affidamento e gli investimenti a carico dell'affidatario (ora previsto dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022) rappresenta un principio immanente all'istituto della concessione di pubblico servizio che, come noto, è nato per apprestare servizi di pubblica utilità in carenza di adeguate risorse finanziarie per realizzare gli impianti e le infrastrutture necessari al loro svolgimento. Sin dalla c.d. legge di municipalizzazione (n. 103/1903) - che, insieme al Regio Decreto n. 2578/1925⁵, ha regolato la gestione pubblica dei servizi locali in Italia per circa un secolo - veniva data specifica rilevanza al "riscatto", la cui entità era commisurata al valore e alla durata della concessione, in favore sia del Comune concedente che del concessionario. Infatti, lato Comune, veniva bilanciato l'interesse pubblico (*i.e.* immediata assunzione del servizio) con quello del contenimento dei costi che il riscatto comporta e, lato concessionario, veniva garantita la remunerazione dell'investimento sostenuto per realizzare le opere⁶.

Orbene, senza poter ripercorrere la successiva evoluzione normativa dell'istituto concessorio - che, per quanto di rilievo in questa sede, ha sempre confermato la necessità di parametrare la durata della concessione al valore degli investimenti⁷ - quello che qui preme sottolineare è che sin dalle sue origini la durata dell'affidamento avrebbe dovuto

¹ [Recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica". La menzionata relazione è stata pubblicata in data 12 giugno 2025 sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi pubblici Locali ("Trasparenza SPL") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.]

² [L'ulteriore affidamento alla società Firenze Mobilità S.p.A., avvenuto con procedura a evidenza pubblica, non desta criticità concorrenziali.]

³ [Come stabilito nell'atto di aggiornamento della disciplina dei rapporti tra il Comune e la società affidataria del 12 giugno 2017, integrativo del contratto di servizio del 21 febbraio 2001.]

⁴ [Con DCC del 24 dicembre 1999.]

⁵ [Recante "Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province".]

⁶ [Cfr. articolo 25 della legge n. 103/1903 e articolo 24 del Regio Decreto n. 2578/1925.]

⁷ [Cfr. Direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (cfr., in particolare, Considerando 52 e articolo 18); articolo 178 del d.lgs. n. 36/2023 (recante "Codice dei contratti pubblici"); da ultimo, articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.]

essere parametrata al capitale investito dal concessionario e alla necessità di una sua equa remunerazione. Pertanto, anche per gli affidamenti di lunga durata, disposti in epoca precedente al d.lgs. n. 201/2022, l'Ente era tenuto a dimostrare la sussistenza di un effettivo collegamento tra durata dell'affidamento e remunerazione del capitale investito e non già sulla base del citato d.lgs. n. 201/2022 - di cui non si invoca un'applicazione retroattiva, in rispetto del fondamentale principio della certezza del diritto e dei diritti acquisiti dai concessionari - ma in virtù del principio generale sopra ricordato e vigente nel nostro ordinamento da epoca risalente.

In aggiunta al detto principio di carattere generale, più volte richiamato in passato anche dall'Autorità⁸, negli interventi più recenti⁹ è stato rammentato, anche in ottica prospettica, quanto ora stabilito dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, in base al quale la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e, comunque, in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. In ogni caso, fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, resta fermo il diritto all'indennizzo¹⁰ in caso di durata inferiore ovvero in caso di cessazione anticipata, da porre a carico del subentrante.

Sempre secondo l'orientamento dell'Autorità, inoltre, la possibilità di disporre una proroga dell'affidamento, oltre i termini fissati nell'originaria procedura di aggiudicazione, dovrebbe rappresentare una circostanza del tutto eccezionale e temporalmente limitata, in ragione della sua portata potenzialmente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione. La proroga estende, infatti, la durata del contratto, impedendo il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che *"lo strumento della proroga sia confinato a situazioni eccezionali e imprevedibili non altrimenti gestibili"*¹¹, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, per consentire quanto prima il ricorso a strumenti idonei a favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche¹². Oggi il sistema di proroghe configura altresì una chiara restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi pubblici locali nel territorio tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Tutto quanto sopra detto e precisato, nel caso di specie la lunga durata delle concessioni del diritto di superficie dei parcheggi in struttura risulta effettivamente dotata di copertura normativa (legge n. 122/1989) e lo stesso d.lgs. n. 201/2022 fa espressamente salve le discipline di settore in tema di durata degli affidamenti (articolo 19). Ciononostante, la durata *"fino a 90 anni"* consentita dalla normativa di settore doveva pur sempre essere parametrata agli effettivi investimenti sostenuti, alla luce del principio generale sopra richiamato, dei quali invece l'Ente non ha dato conto.

Lo stesso vale, a maggior ragione, con riguardo alle lunghe durate previste per la gestione delle farmacie comunali e del centro alimentare all'ingrosso, rispetto alle quali l'Amministrazione comunale si è limitata a dar conto genericamente di taluni investimenti sostenuti dai gestori per potenziare/aggiungere servizi nelle farmacie comunali e per ristrutturare il centro alimentare polivalente, in assenza di qualsivoglia indicazione degli specifici interventi effettuati e dell'entità dei relativi investimenti sostenuti, da cui derivi l'esigenza di ammortizzarne i costi.

Peraltro, la puntuale indicazione, nella relazione di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, degli investimenti realizzati e/o ancora da realizzare può consentire all'Ente di verificare l'effettiva capacità gestionale della società affidataria e, in caso di andamento gestionale insoddisfacente, di intraprendere le necessarie misure correttive, ivi compresa la ridefinizione della durata dell'affidamento, se non anche la sua revoca¹³.

In definitiva, la durata degli affidamenti dovrebbe essere sempre temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'Amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. In ogni caso, anche laddove gli affidamenti richiedano investimenti, la durata non dovrebbe comunque essere superiore al periodo di tempo necessario

⁸ [Cfr., ex multis: AS026 - Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità, in Bollettino n. 25-26/1994; AS988 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013, in Bollettino n. 38/2012; AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018 e AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021.]

⁹ [Cfr., ex multis, AS1999 - Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024.]

¹⁰ [Pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi (cfr. articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022).]

¹¹ [Cfr. AS1197 - Schema di atto di regolazione in materia di gare nel trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 21/2015.]

¹² [Cfr., ex multis, AS1721 - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Bollettino n. 9/2021 e AS1712 - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico- ricreative, in Bollettino n. 50/2020.]

¹³ [Cfr., a riguardo, AS1999 Ricognizione SPL 2023, cit. e AS2045 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024, in Bollettino n. 1/2025.]

al recupero degli stessi da parte del concessionario e alla equa remunerazione del capitale investito. Ciò, beninteso, al netto del rischio operativo che comunque grava sul concessionario.

In conclusione, l'Autorità auspica che codesto Ente tenga in massima considerazione il principio generale sopra richiamato, presente nel nostro ordinamento da epoca risalente e ora risultante anche dalla normativa nazionale e unionale vigente e che lo stesso si adoperi a disporre gli affidamenti conformemente alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Si invita, pertanto, l'Amministrazione medesima a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli