

AS2084 - COMUNE DI TORINO - RICOGNIZIONE SPL 2024

Roma, 30 maggio 2025

Città di Torino

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 28 maggio 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 dei servizi cimiteriali e della gestione delle farmacie comunali.

Risulta infatti che i menzionati servizi siano stati affidati, rispettivamente, alla società *in house* AFC Torino S.p.A. per 38 anni (dal 19/12/2005 al 31/12/2043) e alla (frattanto costituita) società mista Farmacie Comunali Torino S.p.A. per 99 anni (dal 24/07/2000 al 23/07/2099), in assenza di adeguata motivazione che giustifichi una simile lunga durata, nemmeno a seguito di specifica richiesta rivolta in tal senso.

Infatti, con riguardo alla durata dell'affidamento dei servizi cimiteriali, l'Ente ha genericamente rappresentato l'esigenza di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione, nonché di assicurare che la Società disponga dei mezzi per mantenere i loculi e sostenerne i relativi investimenti, fornendo a supporto dei documenti risalenti al 2013. Inoltre, nella menzionata relazione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, tra gli interventi in corso e programmati risulta unicamente la realizzazione di un nuovo cimitero per animali e il ripristino e restauro del muro di cinta del Cimitero Monumentale, ma non sono stati forniti ulteriori dettagli in merito all'entità e alla durata degli investimenti né, quindi, al periodo necessario al loro ammortamento.

Con riguardo all'affidamento della gestione delle farmacie comunali, la lunga durata di 99 anni è stata motivata sulla base del piano di rientro previsto per il pagamento del prezzo di acquisto dell'uso delle licenze all'esercizio delle farmacie comunali ricomprese nella Convenzione di affidamento sottoscritta nel 2000. Allo stato, benché la scadenza finale del piano di rientro sia stata anticipata al 31 dicembre 2042, come dichiarato dal Comune nella relazione, tuttavia il termine di durata dell'affidamento è rimasto al 23 luglio 2099, senza che sia stata fornita una motivazione al riguardo.

Alla luce di quanto sopra, 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. A tal proposito, preme evidenziare che 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 al recupero degli stessi da parte del concessionario e alla equa remunerazione del capitale investito².

L'Autorità intende inoltre evidenziare 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.

Inoltre, in caso di affidamento *in house* di servizi pubblici locali non a rete – quale è, nel caso di specie, l'affidamento dei servizi cimiteriali – il citato articolo 19 prevede che la durata dello stesso non possa essere superiore ai cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella propria delibera di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti previsti nel piano economico finanziario.

Da ultimo, l'Autorità intende sottolineare che l'articolo 34 del decreto di riordino dei servizi pubblici locali contiene la disciplina di coordinamento in materia di farmacie, stabilendo, in particolare, che il rinvio operato dall'articolo 9 della

¹ [Recante il Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La menzionata relazione è stata pubblicata in data 31 marzo 2025 sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi pubblici Locali ("Trasparenza SPL") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.]

² [Cfr., ex multis, AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024.]

legge n. 475/1968 (recante *Norme concernenti il servizio farmaceutico*) alle modalità di gestione di cui alla legge n. 142/1990, sia da intendersi riferito "alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto". Vengono in tal modo superate le passate incertezze interpretative in punto di configurabilità delle farmacie comunali quali servizi pubblici locali, ancorché si operi in concorrenza nel mercato, ed è sancita definitivamente la possibilità di affidare la gestione delle farmacie comunali, oltre che con le forme dirette previste dalla disciplina speciale (articolo 9 della legge n. 475/1968), anche mediante società *in house*, mista o con gara.

La disciplina posta dal d.lgs. n. 201/2022 viene pertanto a costituire punto di riferimento fondamentale anche per i modelli di gestione delle farmacie comunali, ricondotti a sistema, razionalizzando e uniformando la disciplina di riferimento³.

In conclusione, l'Autorità auspica che codesto Ente tenga in massima considerazione le indicazioni sopra riportate e che lo stesso si adoperi tempestivamente per adeguare gli storici e lunghi affidamenti dei servizi in considerazione 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

³ *[Giova rammentare che in tema di coordinamento tra il d.lgs. n. 201/2022 e le normative di settore l'Autorità si è espressa nel senso che gli eventuali o potenziali problemi di coordinamento tra fonti sono stati risolti in radice con l'articolo 4 del d.lgs. n. 201/2022, laddove chiarisce che le disposizioni del decreto integrano le normative di settore (per quanto non previsto da queste ultime) e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, fatte salve eventuali norme di salvaguardia e di prevalenza della disciplina di settore. Cfr. AS2030 Città di Treviso - Parere in merito al perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi del d.lgs. n. 201/2022, in Bollettino n. 34/2024.]*