

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1850 – COMUNE DI FIRENZE - ASSENZA DI PROCEDURE AD EVIDENZA PUBBLICA PER IL SERVIZIO DI TRASPORTO URBANO A FINI TURISTICI

Roma, 5 agosto 2022

Comune di Firenze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ricevuto, in data 22 marzo 2022, una segnalazione concernente presunte distorsioni della concorrenza riconducibili ad un diniego di codesta Amministrazione al rilascio di una nuova autorizzazione allo svolgimento di un servizio di trasporto pubblico turistico interessante il centro storico della città, sul presupposto della incompatibilità di detta autorizzazione con le previsioni della Deliberazione comunale n. 2009/C/00049, avente ad oggetto “*Servizio di trasporto pubblico locale rilascio autorizzazioni ex art. 14 della LR 42/98 e s.m.i.*”.

A tale proposito, nella sua adunanza del 4 agosto 2022, l'Autorità ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, con specifico riferimento ai problemi per la concorrenza che derivano dalla mancata previsione e adozione di procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle autorizzazioni per lo svolgimento del servizio di trasporto urbano a fini turistici. Le considerazioni di seguito esposte, in particolare, intendono ribadire e integrare quanto già espresso dall'Autorità sulla medesima tematica nell'ambito della propria segnalazione del 2013 AS1076¹, alla luce della perdurante vigenza delle citate disposizioni regolamentari e del conseguente aggravamento delle criticità concorrenziali ad esse connesse.

La Deliberazione comunale n. 49/2009 adottata dal Comune di Firenze, tutt'ora vigente, è volta a regolare il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento del servizio di trasporto urbano a fini turistici e a determinarne il relativo numero. Essa, in particolare, nel prevedere la necessità di “*limitare il numero delle linee autorizzate all'interno del centro storico della città ad un numero massimo di tre linee con intertempo minimo dei passaggi inferiore o uguale a 90' e tre linee con intertempo minimo superiore a 90' ”*”, ha previsto che il rilascio di dette autorizzazioni debba avvenire “*nell'ordine cronologico di ricevimento*” delle richieste, dando mandato alla Direzione Mobilità del Comune di provvedere al rilascio delle medesime fino al raggiungimento del limite sopra indicato. La deliberazione ha altresì disposto, nelle more dell'approvazione del regolamento di cui all'art. 14

¹ AS1076 - Comune di Firenze - Assenza di procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle autorizzazioni per lo svolgimento del servizio di trasporto urbano a fini turistici, Dec. dell'11/09/13, su Bollettino 38/2013.

della L.R. 42/98, che la durata delle nuove autorizzazioni rilasciate fosse di quattro anni, prorogabili di un anno “a giudizio insindacabile della A.C.”.

In merito occorre rilevare, in primo luogo, come proprio l’esigenza di contingentare il numero di operatori abilitati ad esercire il servizio, sia pure per ragioni di interesse pubblico legate alla salvaguardia dell’ambiente e del patrimonio artistico-culturale, renda necessario un confronto comparativo preventivo e periodico tra tutti gli operatori interessati, che può essere garantito soltanto dalla previsione di procedure trasparenti e non discriminatorie per l’assegnazione delle autorizzazioni stesse e da una durata limitata delle stesse.

In particolare, come già sottolineato nella segnalazione del 2013, il solo criterio cronologico nell’assegnazione delle autorizzazioni, previsto dalla delibera *de quo*, non consente in alcun modo una ponderazione e un confronto delle caratteristiche dei soggetti interessati ad offrire il servizio - in termini di efficienza, impatto ambientale dell’attività svolta, gradimento del consumatore, ecc. - idoneo a selezionare gli operatori che siano meglio in grado di svolgere tale attività.

Peraltro, essendo la delibera intervenuta a stabilire un numero massimo di autorizzazioni rilasciabili che, di fatto, risulta esattamente pari al numero di quelle già rilasciate, essa non ha consentito in alcun modo ai nuovi operatori interessati di concorrere per l’assegnazione, nemmeno sulla base del criterio di selezione prescelto dall’Amministrazione - e cioè quello cronologico - comunque inadeguato all’effettuazione di un confronto.

In secondo luogo, il fatto che i soggetti che a tutt’oggi svolgono il servizio di “giro città” nel Comune di Firenze siano stati autorizzati prima della delibera del 2009 rende di fatto inefficace anche la previsione di tale delibera che limita la durata delle nuove autorizzazioni a 4 anni. Risulta, infatti, che le autorizzazioni rilasciate prima dell’emanazione di tale delibera avessero una durata illimitata, senza necessità di essere prorogate annualmente.

Il combinato disposto delle previsioni regolamentari introdotte con la Deliberazione n. 49/09 ha fatto sì che, negli ultimi 13 anni, si sia cristallizzata la struttura del mercato del trasporto interessato, in termini di numero e identità degli operatori presenti, senza alcuna possibilità per le altre imprese interessate di competere in qualche modo nel mercato o per l’accesso al mercato stesso.

Ciò appare in aperto contrasto con tutti i principi sottesi alla normativa in materia di trasporto pubblico locale - nell’ambito del quale rientra anche il “trasporto autorizzato” previsto dalla Legge regionale Toscana n. 42/1998 - i quali tendono a garantire il massimo utilizzo di procedure e logiche competitive nell’affidamento e nella gestione dei servizi di trasporto. In particolare, laddove, per ragioni legate alle caratteristiche del servizio, non può essere assicurata una piena concorrenza “nel mercato”, la normativa vigente - i cui capisaldi sono il D.lgs. n. 422/1997 ed il Regolamento (CE) n. 1370/2007 - prevede l’adozione di un modello di gestione improntato alla concorrenza “per il mercato” realizzata attraverso lo strumento della procedura competitiva.

Sul punto, occorre altresì rilevare che, nel momento in cui i “servizi autorizzati” - operati da imprese attive sul libero mercato - divengono soggetti a contingentamento, anche la distinzione tra tale categoria di servizi e quella dei servizi “programmati”, per i quali la norma prevede un regime di affidamento tramite procedure concorsuali o in economia, diventa meno netta. In tali circostanze, infatti, la procedura di autorizzazione - che, per sua natura, dovrebbe consistere in una mera verifica tecnica dell’esistenza dei requisiti richiesti all’imprenditore per l’esercizio dell’attività - acquisisce sostanzialmente valenza di procedura selettiva per l’affidamento delle poche autorizzazioni

disponibili. Tale procedura, pertanto, dovrebbe anch'essa essere improntata a criteri di pubblicità, non discriminazione e trasparenza.

Con riferimento a quanto esposto, vale sottolineare come anche la Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkestein), recepita in Italia con il D.lgs. n. 59/2010, pur non riguardando direttamente i servizi nel settore dei trasporti, fornisca indicazioni univoche in merito alla necessità, in presenza di un limite massimo di autorizzazioni rilasciabili, di privilegiare procedimenti di evidenza pubblica per selezionare gli operatori ai quali consentire lo svolgimento del servizio. In particolare, tale direttiva stabilisce che *“Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzati disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi [...] Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo”*².

L'Autorità invita pertanto l'Amministrazione in indirizzo ad effettuare una revisione dell'intero sistema che regola la gestione dei servizi di trasporto autorizzato, tra i quali in particolare quello del “giro città”, rivalutando l'effettiva necessità e adeguatezza del contingentamento attualmente in vigore e prevedendo, comunque, una durata massima delle autorizzazioni rilasciabili, oltre che una loro riattribuzione periodica tramite procedure competitive aperte e di pubblica evidenza, che consentano un confronto comparativo e non discriminatorio tra tutti i soggetti interessati ad esercitare tali servizi.

L'Autorità invita codesto Comune a comunicare, entro il termine di 30 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 *f.f.*
Michele Ainis

² Cfr. art. 16, commi 1 e 4 del D.Lgs. n. 59/2010.