

Concessioni di modesto valore e principi del Codice: spunti critici a margine del parere MIT n. 3929/2025

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 13-1-2026

La concessione di spazio pubblico è istituto diverso e non compatibile con l'esigenza di un ente di dotare i propri dipendenti della possibilità di disporre di alimenti e bevande. Il contratto prospettato è una concessione di servizi. Trova applicazione l'art. 187 del Codice dei contratti pubblici. Sul punto, a nulla rileva il principio del risultato, né il principio della fiducia. Rileva invece in principio di accesso al mercato, di cui all'art. 3 del Codice dei contratti pubblici, norma che sarebbe disattesa e deviata ove si applicasse l'istituto della concessione di spazio alla fattispecie in oggetto.

Guida alla lettura

Con richiesta di parere trasmessa al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un Ente ha chiesto se **sia possibile ricorrere alla sottoscrizione di un comodato d'uso di spazi** con un operatore economico, in luogo della **concessione di servizi prevista dal D.Lgs. n. 36/2023**, al fine di dotare l'Amministrazione di distributori automatici di alimenti e bevande, tenuto conto dell'esiguo numero di dipendenti.

In particolare, l'Ente ha evidenziato che, secondo il Codice dei contratti pubblici, l'affidamento in concessione – ancorché di **importo molto contenuto**, come nel caso di specie (stimato tra un minimo annuo di € 1.000 e un massimo di € 1.600) – richiederebbe l'esperimento di una **procedura negoziata, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con la predisposizione e valutazione di un piano economico-finanziario (PEF)**. Secondo l'Amministrazione richiedente, tale *iter* procedurale apparirebbe **sproporzionato e in contrasto con i principi del risultato e della semplificazione**.

Il MIT, con il **parere n. 3929 dell'11 dicembre 2025**, ha chiarito il quadro applicativo, affermando la necessità di procedere mediante **concessione di servizi**, ai sensi dell'art. 187 del D.Lgs. n. 36/2023. Il Ministero ha inoltre precisato che, nella fattispecie, non assumono rilievo né il principio del risultato né quello della fiducia, risultando invece centrale il **principio di accesso al mercato** di cui all'**art. 3 del Codice**, che verrebbe disatteso qualora si facesse ricorso all'istituto del comodato d'uso di spazi.

A parere di chi scrive, tuttavia, merita un ulteriore approfondimento un profilo evidenziato nella richiesta di parere dell'Ente, relativo alla **presunta obbligatorietà della predisposizione e valutazione del piano economico-finanziario nelle concessioni**. Sul punto, l'Amministrazione ha ritenuto che tale adempimento costituisca un elemento critico dell'*iter* concessorio.

In proposito, giova ricordare che l'**art. 182 del D.Lgs. n. 36/2023** stabilisce che la documentazione di gara è definita in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intesi come reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, alla sostenibilità e alla congruità del capitale investito. Tra i documenti indicati dal **comma 5** del medesimo articolo rientrano, "**a seconda dei casi**", lo schema di contratto e il piano economico-finanziario.

Dal tenore letterale della disposizione emerge chiaramente che la predisposizione del PEF **non costituisce un obbligo automatico per tutte le concessioni**, ma è rimessa alla valutazione della singola stazione appaltante o ente concedente. Tale conclusione risulta ulteriormente avvalorata dall'art. 185, comma 5, del Codice, secondo cui la commissione giudicatrice verifica l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario **solo qualora esso sia previsto, per come si legge dal richiamato art. 182 del Codice**.

Dalla lettura combinata delle due disposizioni, infatti, si desume, pertanto, che non sussiste un obbligo generalizzato di predisposizione del PEF nelle concessioni, né, conseguentemente, di valutazione dello stesso da parte della commissione giudicatrice.

Sul punto, si richiama anche la recente pronuncia del **Consiglio di Stato, Sezione V, 13 giugno 2025, n. 5196**, che ha chiarito come il legislatore, con il D.Lgs. n. 36/2023, **non abbia inteso imporre un obbligo generalizzato di predisposizione del PEF nelle concessioni, lasciando invece spazio a una valutazione discrezionale caso per caso, in funzione delle caratteristiche della singola procedura**. La sentenza evidenzia inoltre che, qualora previsto, il PEF assume una **funzione strumentale alla rappresentazione del rischio operativo posto a carico dell'operatore economico, senza richiedere una rappresentazione analitica ed esaustiva di tutte le singole voci di costo e ricavo**. Per un commento più approfondito alla pronuncia si rinvia al contributo pubblicato sul sito *italiAppalti.it*: <https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5690>.

Tornando al parere del MIT, va ricordato che l'**art. 187, comma 1, del Codice consente**, per le **concessioni di importo inferiore alla soglia eurounitaria, il ricorso alla procedura negoziata senza bando o alla procedura aperta**. Resta tuttavia aperta una questione interpretativa in relazione alla **possibilità di ricondurre talune concessioni nell'alveo dell'affidamento diretto**, come definito dall'**art. 3, comma 1, lett. d), dell'Allegato I.3. al Codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 36/2023**.

La definizione codicistica chiarisce infatti quanto segue: "d) «**affidamento diretto**», ***l'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'articolo 50, comma 1 lettere a) e b), del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice***"

Alla luce di quanto sopra, se da un lato appare **condivisibile la posizione del MIT circa la necessità di ricorrere allo schema concessorio per l'affidamento del servizio in esame**, dall'altro i **principi del risultato e della fiducia continuano a permeare l'intero impianto**

codicistico e dovranno essere letti in modo sistematico. Sarà verosimilmente la giurisprudenza a chiarire, nel tempo, il **corretto coordinamento tra l'art. 187, comma 1, e l'art. 3, comma 1, lett. d), del Codice**, anche con riferimento alla **possibilità per gli enti concedenti di procedere mediante affidamento diretto e all'individuazione di eventuali soglie economiche di riferimento, atteso che per le concessioni non risulta prevista una disciplina analoga a quella stabilita per gli appalti di servizi e forniture.**

Codice identificativo: 3929

Data emissione: 11/12/2025

Argomenti: Concessioni, Procedure di aggiudicazione

Oggetto: Istituti alternativi alla concessione per contratto con impresa di vending (distributori di alimenti e bevande)

Quesito:

L'Ente intende dotare la sede di distributori di alimenti e bevande automatizzati per i propri dipendenti (ca 40 persone). Considerando il numero esiguo dei dipendenti e il ristretto numero di avventori esterni (i distributori saranno posizionati in una sala poco visibile, ad uso prettamente del personale interno), i ricavi di vendita dell'impresa di vending saranno esigui (stimati da un minimo annuale di € 1.000 a un massimo di € 1.600). Si chiede se il contratto con l'impresa di vending possa configurarsi come un comodato d'uso di spazi, in luogo del contratto di concessione di cui al Codice Appalti. L'istituto della concessione presenta infatti caratteri piuttosto complessi e articolati, dovendo essere aggiudicata con lo strumento della procedura negoziata, tramite il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e predisposizione/valutazione di un piano economico finanziario (attività espletata da personale dotato di pregressa e comprovata esperienza). Tale procedura, in ragione dell'esiguo valore economico del sinallagma contrattuale, potrebbe contrastare con il principio del risultato (art. 1 del Codice) e con il principio della semplificazione, che si collega strettamente ad altri principi-guida espressamente dettati agli artt. 1-12 del Codice (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell'accesso al mercato). In alternativa al comodato d'uso, si chiede quali altri istituti potrebbero essere utilizzati alternativamente alla concessione.

Risposta aggiornata

La concessione di spazio pubblico è istituto diverso e non compatibile con l'esigenza di un ente di dotare i propri dipendenti della possibilità di disporre di alimenti e bevande. Il contratto prospettato è una concessione di servizi. Trova applicazione l'art. 187 del Codice dei contratti

pubblici. Sul punto, a nulla rileva il principio del risultato, né il principio della fiducia. Rileva invece in principio di accesso al mercato, di cui all'art. 3 del Codice dei contratti pubblici, norma che sarebbe disattesa e deviata ove si applicasse l'istituto della concessione di spazio alla fattispecie in oggetto.