

AS1902 - REGIONE SICILIANA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE SU GOMMA

Roma, 19 luglio 2023

Regione Siciliana

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 18 luglio 2023, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con specifico riferimento alle criticità concorrenziali che derivano dalla mancata previsione e adozione di procedure a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio degli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, svolta anche in virtù dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 201/2022, l'Autorità ha avuto modo di rilevare come in Sicilia viga, dal 2005, un sistema cristallizzato di proroghe dei contratti di affidamento provvisorio, stipulati con le stesse imprese già concessionarie dei servizi ai sensi della legge n. 1822/1939 e della legge regionale n. 10/1964. Tali contratti sono stati più volte prorogati, da ultimo fino al 31 agosto 2024, *"nelle more degli affidamenti con gara"*. Ciò, nonostante siano *medio tempore* intervenute delle censure di illegittimità sia da parte della Corte costituzionale¹ che della Corte dei conti².

In particolare, a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 13, legge regionale n. 13/2019, i contratti di servizio interessati sono di fatto cessati in quanto nulli, come evidenziato anche dalla Corte dei conti nel rilevare l'inapplicabilità dell'opzione di proroga ai sensi dell'articolo 92, comma 4-ter, decreto-legge n. 18 del 17/03/2020, esercitata dalla Regione Siciliana. Conseguentemente, anche l'ultima proroga disposta, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 per ragioni di emergenza di fronte al rischio di interruzione del servizio, posando su contratti di fatto caducati, è da ritenersi illegittima.

L'Autorità ha più volte segnalato, anche alla stessa Regione Siciliana³, la problematicità delle attività amministrative riguardanti la gestione dei servizi pubblici locali - in specie, del trasporto pubblico locale (di seguito, "TPL") - che, lungi dall'interpretare in senso pro-concorrenziale gli obblighi normativi imposti dalle norme di liberalizzazione avvicendatesi nel tempo, si sono estrinsecate nella proroga degli affidamenti e dei contratti di servizio in essere⁴.

L'Autorità ha già in passato evidenziato come in Italia sia particolarmente preoccupante *"l'uso estensivo dello strumento della proroga"* degli affidamenti dei servizi di TPL su gomma, anche ben oltre le condizioni concesse dal Regolamento (CE) n. 1370/2007. L'Autorità ha chiarito che, in settori *"caratterizzati da una lunga durata degli affidamenti come quello del TPL (anche dieci o più anni, con possibilità di rinnovo) lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali non altrimenti gestibili"*, altrimenti *"si prolungano nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti e c'è il rischio che aziende con una situazione economico-finanziaria compromessa diventino ancora meno appetibili sul mercato"*⁵.

In virtù di quanto sopra osservato, si ritiene che la Regione Siciliana abbia illegittimamente prorogato l'affidamento dei servizi di TPL, senza attivarsi tempestivamente e diligentemente per far fronte all'esigenza di affidare i servizi in conformità alla disciplina vigente. L'ente disponeva - nel lungo periodo di decorrenza delle proroghe in questione - di tutto il tempo necessario a svolgere le attività di competenza necessarie a consentire un affidamento del servizio tramite una modalità conforme alla normativa vigente e necessariamente idonea a garantire adeguati livelli di efficienza e opportuni benefici per la collettività (in particolare, l'individuazione dei livelli minimi delle prestazioni, le attività di pianificazione e programmazione, nonché lo stanziamento dei fondi necessari). Risulta, invece, a questa Autorità che la Regione si sia limitata a pubblicare, sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 21 dicembre 2020⁶, l'Avviso di

¹ [Sentenza n. 16/2021.]

² [Verifica del rendiconto generale della Regione siciliana (esercizio finanziario 2020) della Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, approvata con Deliberazione n. 113/2022/GEST, Adunanza del 15 giugno 2022.]

³ [Cfr. AS873 Regione Sicilia - Modalità di affidamento della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, del 5 ottobre 2011 (in Bollettino n. 40/2011).]

⁴ [Cfr., ex multis, AS1197 - Schema di atto di regolazione in materia di gare del trasporto pubblico locale, del 30 aprile 2015, in Bollettino n. 21/2015; AS1494 - Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma, del 23 febbraio 2018, in Bollettino n. 13/2018.]

⁵ [Cfr. provvedimento n. 26061 del 1° giugno 2016 e relativi allegati di chiusura dell'indagine conoscitiva IC47 - Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 20/2016.]

⁶ [In GU/S S248 21/12/2020 618879-2020-IT (<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:618879-2020:TEXT:IT:HTML&src=0>). In particolare, l'appalto riguardava i servizi di trasporto pubblico locale, a carattere extraurbano, da effettuarsi con autobus nell'intero

pre-informazione relativo alla "Procedura aperta per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico extraurbano passeggeri su autobus nel territorio della Regione Sicilia", la cui data prevista d'inizio era fissata al 1° gennaio 2022; tuttavia, nulla è stato compiuto a tal riguardo, ma, anzi, è stata disposta l'ennesima proroga dei servizi in questione, da ultimo, fino al 31 agosto 2024.

Con riguardo all'illegittimità di proroghe di questo tipo, deve ricordarsi quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale che, nel sottolineare come non sia consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza, ha sottolineato che le proroghe dettano "vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici"⁷. Gli stessi principi sono stati enunciati anche dal Consiglio di Stato nei medesimi termini⁸.

In conclusione, si ritiene che il sistema di proroghe degli affidamenti dei servizi di TPL adottato da codesta Regione risulti illegittimo in quanto privo di copertura normativa⁹. Anche l'ultima proroga, disposta per ragioni di emergenza di fronte al rischio di interruzione del servizio ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, Regolamento (CE) n. 1370/2007, posando su contratti di fatto caducati, è da ritenersi illegittima.

Le proroghe in questione configurano, altresì, una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio della Regione Siciliana tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

È appena il caso di osservare, inoltre, che dal 31 dicembre 2022 - data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 201/2022 - l'articolo 32, comma 2, dello stesso, prevede che, ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio di TPL, si applicano, oltre alla normativa europea di settore, le disposizioni di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, e 17 del medesimo decreto legislativo n. 201/2022, che impongono l'obbligo di relazione sulla forma di affidamento scelta, di motivazione qualificata in caso di affidamento *in house* e di adozione e allegazione del PEF.

L'Autorità auspica pertanto che codesta Regione si adoperi tempestivamente per avviare e concludere il prima possibile le gare per l'affidamento dei servizi di TPL, invitando 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 di cui all'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

territorio della Regione. Il Mvett-Km/anno previsto era pari a 54 756 202, da meglio definirsi in sede di approvazione della rete dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, prima dell'indizione del bando di gara. Erano previsti anche servizi a chiamata e più lotti di gara, per un valore stimato di € 64.528.696 annui (IVA esclusa). Nelle Informazioni complementari si rinvia ai successivi pertinenti documenti di gara per il completamento del set di informazioni richieste per l'espletamento delle procedure di gara, previste dalle delibere di settore dell'Autorità di regolazione dei trasporti.]

⁷ [Cfr. sentenza n. 16/2021, che richiama le sentenze n. 2/2014, n. 123/2011 e n. 80/2006.]

⁸ [Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza 7 settembre 2022, n. 7784.]

⁹ [In argomento, si v. le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, in tema di concessioni demaniali marittime, nonché la sentenza della Corte Giustizia UE, del 20 aprile 2023, C-348/2022.]