

## **AS1966 - REGIONE SICILIANA-AFFIDAMENTO DIRETTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO REGIONALE**

Roma, 2 maggio 2024

Regione Siciliana

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 30 aprile 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento alle criticità concorrenziali che derivano dall'affidamento diretto del servizio per il trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale alla società Trenitalia S.p.A., di cui l'Autorità è venuta a conoscenza a seguito di una comunicazione ricevuta dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART").

Si tratta, in particolare, dell'affidamento disposto con la deliberazione di Giunta della Regione Siciliana n. 503 del 21 dicembre 2023, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, per dieci anni, dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2033, con contestuale cessazione anticipata del vigente contratto di servizio, sottoscritto per il periodo 2017-2026.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere due ordini di considerazioni, sul nuovo affidamento e sulla cessazione anticipata del precedente contratto di servizio.

Il citato articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, vigente fino al 24 dicembre 2023, prevedeva che, a meno che non fosse vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti degli Stati membri responsabili del servizio potessero procedere ad aggiudicare direttamente i contratti in questione, per la durata massima di dieci anni e senza condizioni<sup>1</sup>.

A sua volta, l'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento stabilisce che, almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o dell'aggiudicazione diretta del contratto, l'autorità competente pubblichi un avviso di pre-informazione, contenente almeno il nome e l'indirizzo dell'autorità competente, il tipo di aggiudicazione previsto, i servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione e la data di inizio e durata previste del contratto di servizio pubblico.

Premesso quanto sopra, l'Autorità ritiene che il nuovo affidamento a favore di Trenitalia, seppur disposto pochi giorni prima della scadenza del 24 dicembre 2023, sia stato inopportuno dal punto di vista concorrenziale, oltre che strumentale, in quanto effettuato a ridosso della scadenza del periodo transitorio e con anticipo di ben tre anni rispetto al termine del precedente affidamento, per poter usufruire dell'intero periodo decennale previsto dal Regolamento. Nella sostanza, tale decisione ha determinato una situazione in cui in Sicilia il trasporto ferroviario regionale continuerà ad essere gestito dal monopolista storico per altri dieci anni, con la conseguenza di rinviare ulteriormente l'espletamento della gara per l'affidamento del servizio, in contrasto con i principi generali a tutela della concorrenza e del mercato<sup>2</sup>.

Al riguardo, preme ricordare che, sebbene l'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento abbia trovato ampia applicazione – in mancanza di una norma nazionale volta a vietare il ricorso all'affidamento diretto del servizio di trasporto ferroviario – l'Autorità, in numerose occasioni, ha fornito indicazioni in materia, da un lato, evidenziando l'opportunità di applicare le disposizioni contenute nel Regolamento in maniera maggiormente conforme ai principi concorrenziali<sup>3</sup>; dall'altro lato, proponendo modifiche normative tese ad estendere anche al settore del trasporto pubblico locale gli obblighi di motivazione analitica circa il mancato ricorso al mercato e i benefici derivanti dalla forma di gestione

---

<sup>1</sup> [Tale articolo ha cessato di applicarsi dal 25 dicembre 2023, per effetto di quanto espressamente disposto dall'articolo 8, paragrafo 2, punto iii), del Regolamento. A partire da tale data, pertanto, l'affidamento diretto del servizio in argomento può avvenire soltanto alle condizioni indicate nell'articolo 5, paragrafo 4-bis, del Regolamento.]

<sup>2</sup> [In argomento, si veda il recente intervento ex articolo 21-bis, della legge n. 287/1990, AS1963 Regione Lombardia-Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale e locale, in Bollettino n. 15/2024.]

<sup>3</sup> [Cfr. la segnalazione congiunta con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, AS1441-Procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale, in Bollettino n. 42/2017; AS1309 Trasporto ferroviario regionale, in Bollettino n. 40/2016; AS659-Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, in Bollettino n. 4/2010.]

prescelta<sup>4</sup>. Del resto, diverse sono le norme nazionali che cercano di introdurre principi di concorrenzialità nel settore del trasporto pubblico ferroviario regionale e locale, incentivando il ricorso a procedure ad evidenza pubblica<sup>5</sup>.

A ciò va aggiunto che codesta Regione ha pubblicato l'avviso di pre-informazione soltanto il 1° settembre 2023<sup>6</sup>, ossia circa tre mesi prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, in luogo del periodo di un anno previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007.

Sul punto, l'Autorità intende rammentare che la norma da ultimo richiamata, secondo un'interpretazione coerente con i principi concorrenziali, deve essere intesa a consentire agli operatori economici di contestare il principio stesso dell'aggiudicazione diretta prevista dall'autorità competente. In attuazione dei principi generali di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, l'avviso di pre-informazione non dovrebbe dunque configurarsi come un mero atto di pubblicità fine a sé stesso, ma essere funzionale alla partecipazione procedimentale di soggetti terzi potenzialmente interessati alla procedura di aggiudicazione<sup>7</sup>.

Infine, l'Autorità intende manifestare le proprie perplessità con riguardo ad alcune delle motivazioni addotte dalla Regione a sostegno della cessazione anticipata del precedente contratto di servizio.

In particolare, non sembra robusta l'argomentazione della Regione per cui la tempistica del nuovo affidamento sarebbe stata necessaria al fine di aggiornare immediatamente le condizioni di servizio alle nuove previsioni derivanti dagli attesi miglioramenti di rete e di produzione. Nulla impedisce, infatti, in sede di revisione del Piano Economico Finanziario, di aggiornare tutte le voci previsionali che necessitano di una modifica a causa delle mutate condizioni, senza dover necessariamente disporre la cessazione anticipata di un contratto di servizio ancora in vigore e contestualmente stipularne uno nuovo.

Un altro ordine di ragioni addotte dalla Regione attiene agli aspetti legati alla realizzazione degli investimenti, sia sull'infrastruttura a cura del gestore della rete, sia per l'acquisto di nuovi treni da parte della Regione stessa, entrambi propedeutici all'avvio di nuovi servizi o al potenziamento di quelli esistenti. Secondo la Regione, 'attivazione di una procedura di gara sarà opportuna soltanto dopo il completamento degli interventi programmati, quando il servizio sarà "contendibile, appetibile ed efficiente".

Sul punto, nonostante la tempistica dettagliata degli interventi a cura del gestore della rete fino al 2033 non sia nota, risulta che già a fine 2026, al termine del previgente contratto, il servizio avrebbe potuto prefigurarsi come attraente per potenziali operatori di mercato. Da un lato, infatti, dalla documentazione disponibile è emerso che la maggior parte dei nuovi treni finanziati dalla Regione entrerà in servizio entro il 2026 (per la precisione, tredici dei diciassette nuovi treni, mentre i restanti quattro, quelli fino a 200 km/h, entreranno in servizio nel 2029); dall'altro lato, è stato previsto, entro lo stesso termine, il rilascio delle porzioni di infrastruttura al momento coperte con servizi sostitutivi automobilistici e l'attivazione, nel 2029, della tratta veloce Palermo-Catania, sulla quale saranno operativi i restanti quattro nuovi treni acquistati dalla Regione.

Anche l'asserito - e non documentato - raggiungimento di risultati gestionali soddisfacenti da parte di Trenitalia S.p.A. nel corso del previgente contratto, non appare, di per sé, sufficiente a giustificare la scelta di posticipare ancora di sette anni (da inizio 2027 a fine 2033) il confronto con il mercato<sup>8</sup>.

Non sembra nemmeno possa considerarsi concreto il rischio di potenziali ritardi nell'effettivo avvio del servizio a seguito di procedura di gara, dal momento che la Regione avrebbe potuto attivarsi già alla fine del 2023 per predisporre la procedura in questione, avendo a disposizione tre anni prima dell'effettivo avvicendamento.

In definitiva, la decisione di codesta Regione di cessare anticipatamente il contratto di servizio 2017-2026, appositamente assunta per affidare entro il termine di legge il nuovo contratto decennale a Trenitalia S.p.A. ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, è suscettibile di aver generato un pregiudizio concorrenziale, procrastinando ulteriormente l'espletamento della gara per l'affidamento del servizio in questione. I prevedibili miglioramenti al servizio derivanti

---

<sup>4</sup> [Cfr. AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2021, in Bollettino n. 13/2021. ]

<sup>5</sup> [Tra le norme attualmente vigenti, è possibile citare l'articolo 27, comma 2, lettera c), del decreto legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017, in materia di riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, e l'articolo 9 della legge n. 118/2022. Inoltre, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono presenti due misure volte a incentivare maggiormente le Regioni ad organizzare gare per i contratti regionali di servizio pubblico: i) la misura M1C2-6 (mediante l'attuazione dell'articolo 27, comma 2, lettera c), del decreto legge n. 50/2017, che tuttavia non si applica agli affidamenti conformi al Regolamento n. 1370/2017); e ii) la misura M3C1, nel contesto degli investimenti a sostegno della realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e della riforma del contesto imprenditoriale.]

<sup>6</sup> [In GUUE S 2023/S 168-529255.]

<sup>7</sup> [Cfr. AS1441, cit.; nonché gli interventi ex art. 21-bis AS1443 Regione Sardegna-Affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario, in Bollettino n. 43/2017; AS1519 Regione Liguria-Contratto di servizio per il trasporto ferroviario di interesse regionale e locale tra la Regione Liguria e Trenitalia per il periodo 2018-2032, in Bollettino n. 26/2018; AS1545 Regione Lazio--Stipula del contratto di servizio per il servizio di trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale, in Bollettino n. 45/2018. Da ultimo, si veda anche AS1963, cit..]

<sup>8</sup> [Peraltro, la Regione avrebbe potuto valutare un affidamento diretto, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4-bis, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, anche alla scadenza contrattuale nel 2026, garantendosi, in applicazione della stessa norma, l'inclusione nel nuovo contratto di servizio di miglioramenti di efficienza e di qualità, con la previsione, in caso di prestazioni insufficienti, non solo di penali, ma anche, possibilmente, di sospensione parziale o totale del contratto e perfino, nei casi più gravi, di risoluzione dello stesso. Tale opzione è stata completamente soppresaduta dalla Regione, che ha considerato la gara quale unica alternativa percorribile all'estinzione anticipata del contratto di servizio 2017-2026 per poter affidare ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento n. 1370/2007.]

dagli investimenti programmati dalla Regione e dal gestore della rete avrebbero plausibilmente reso, già alla fine del 2026, l'affidamento del servizio di trasporto pubblico ferroviario nella Regione Siciliana attraente anche per operatori di mercato alternativi all'incumbent Trenitalia S.p.A..

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesta Regione si adoperi tempestivamente per adeguare l'affidamento in questione ai principi concorrenziali richiamati, al fine di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

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 criticità sopra illustrate.

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

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*