

## **AS1963 - REGIONE LOMBARDIA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE E LOCALE**

Roma, 1 febbraio 2024

Regione Lombardia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 30 gennaio 2024, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023, recante "*Affidamento a Trenord s.r.l. della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale per gli anni 2023-2033, approvazione dello schema di contratto di servizio e dei relativi allegati*".

Tale deliberazione, ricevuta in data 7 dicembre 2023 a seguito di una specifica richiesta di informazioni, ha ad oggetto l'affidamento alla società Trenord s.r.l. (di seguito "Trenord") della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale fino al 2033, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007.

Prima di procedere all'illustrazione dei motivi di illegittimità della deliberazione in questione, appare necessario svolgere una breve premessa.

Con specifico riferimento ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri per ferrovia, il citato articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, vigente fino al 24 dicembre 2023<sup>1</sup>, prevedeva che, "*a meno che non [fosse] vietato dalla legislazione nazionale*", le autorità competenti degli Stati membri responsabili del servizio potessero procedere ad affidamenti diretti dei contratti in questione per la durata massima di dieci anni.

Poiché, pertanto, fino al 24 dicembre 2023, la norma in esame ammetteva la possibilità per gli enti competenti di affidare direttamente il servizio pubblico di trasporto ferroviario, in assenza di una norma nazionale volta a vietare il ricorso a tale modalità di affidamento, la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023 deve ritenersi compatibile con il quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, in una prospettiva concorrenziale, l'Autorità non può che esprimere perplessità in relazione all'affidamento decennale senza alcuna procedura ad evidenza pubblica del servizio ferroviario, effettuato a ridosso della scadenza del periodo transitorio previsto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007. Tale scelta, infatti, non appare opportuna e in linea con i principi generali posti a tutela della concorrenza, determinando una situazione in cui nella Regione Lombardia il trasporto ferroviario regionale continuerà a essere gestito dal monopolista storico per altri dieci anni, con la conseguenza di rinviare ulteriormente – e ben oltre la fine del periodo transitorio – l'espletamento delle gare per l'affidamento del servizio.

Al riguardo, appare necessario ricordare che l'Autorità, in numerose occasioni, ha fornito indicazioni in tema di affidamento del servizio di trasporto pubblico regionale ferroviario da parte degli enti territoriali competenti, da un lato, evidenziando l'opportunità di applicare le disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 1370/2007 in maniera maggiormente conforme ai principi concorrenziali<sup>2</sup>; dall'altro lato, proponendo modifiche normative tese a estendere anche a tale settore gli obblighi di motivazione analitica circa il mancato ricorso al mercato e i benefici derivanti dalla forma di gestione prescelta<sup>3</sup>. A ciò si aggiunga che anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono presenti specifiche misure volte a incentivare maggiormente le regioni a organizzare gare per i contratti regionali di servizio pubblico<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> [In materia di trasporto pubblico ferroviario, l'articolo 5, paragrafo 6, e l'articolo 7, paragrafo 3, hanno cessato di applicarsi dal 25 dicembre 2023, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, lettera iii), dello stesso Regolamento n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016.]

<sup>2</sup> [Cfr. la segnalazione congiunta con ART e ANAC, AS1441 – Procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale, pubbl. in Boll. n. 42/2017; AS1309 – Trasporto ferroviario regionale, pubbl. in Boll. n. 40/2016; AS659 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, pubbl. in Boll. n. 4/2010.]

<sup>3</sup> [Cfr. AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021, pubbl. in Boll. n. 13/2021.]

<sup>4</sup> [Il riferimento è alla misura M1C2-6 (mediante l'attuazione dell'art. 27, comma 2, lett. c), del d.l. n. 50/2017) e la misura M3C1, nel contesto degli investimenti a sostegno della realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e della riforma del contesto imprenditoriale.]

Premesso quanto sopra, l’Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito ai profili anti-concorrenziali dell’inclusione, nel perimetro dell’affidamento a Trenord, dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale.

Come emerge dal contratto di servizio e dai relativi allegati, una componente dei servizi automobilistici ricompresi nell’affidamento è costituita da *“linee stabilmente effettuate con autobus”*, ovvero una *“componente di offerta bus strutturalmente presente con continuità nel piano di offerta lombardo”*. Tra questi, rientrano sicuramente almeno i 0,7 milioni di bus/km anno previsti nel programma di esercizio fino a fine affidamento.

L’articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, nel trattare la materia dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale, esplicitamente esclude dall’ambito di applicazione della disposizione i servizi temporanei, concentrandosi evidentemente sulla componente di servizi automobilistici che sostituiscono o integrano la modalità ferroviaria in modo continuativo. Per questi ultimi, la norma impone l’affidamento tramite procedure competitive ad evidenza pubblica *“nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità”*.

L’inclusione di tali servizi nell’ambito dell’affidamento diretto a Trenord è pertanto da considerarsi in aperto contrasto con quanto stabilito dal citato articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012.

La Regione, nel contratto di servizio, ha inserito soltanto una previsione generica in merito all’intenzione di incorporare tale componente di offerta dal perimetro dei servizi affidati, riprogrammandoli nell’ambito dei nuovi affidamenti dei servizi automobilistici attribuiti alla competenza delle Agenzie Territoriali del TPL, a seguito della definizione degli *“indispensabili accordi istituzionali e finanziari”*.

Non possono sfuggire alcuni elementi che evidenziano l’inerzia della Regione nell’ottemperare alla sopra indicata norma. Infatti, già nel Parere reso nel 2021 in relazione all’affidamento a Trenord<sup>5</sup>, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, “ART”) aveva raccomandato alla Regione di esplicitare le modalità con cui intendeva rendere effettivo il rispetto della stessa, all’interno della Relazione di Affidamento ex delibera ART n. 154/2019. Tuttavia, ad oggi – quattro anni dopo l’avvio della procedura di affidamento, appena conclusasi – nessuna azione concreta è stata intrapresa in tal senso. A quanto risulta dalla lettura degli atti, infatti, non vi è più che una non circostanziata dichiarazione d’intenti.

La stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti non manca di sottolineare tale carenza da parte della Regione nelle osservazioni rese in data 15 dicembre 2023 sulla Relazione di Affidamento ex delibera ART n. 154/2019, chiedendo - in merito alla previsione di svolgere nell’arco di vigenza contrattuale opportune analisi finalizzate ad identificare le corse effettuate continuativamente con modalità automobilistica da inserire nell’ambito dei nuovi affidamenti attribuiti alla competenza delle Agenzie di bacino del TPL - *“la predisposizione di un cronoprogramma, da prevedere all’interno del contratto, che identifichi le tempistiche di svolgimento di tali analisi che dovranno necessariamente avvenire in tempi rapidi, nonché la definizione delle tempistiche per la predisposizione degli accordi istituzionali e finanziari con le Agenzie di bacino del TPL necessari allo svolgimento delle attività inerenti tali affidamenti, ai fini dell’ottemperanza di quanto previsto dall’articolo 34-*octies* del D.L. n. 179/2012”*.

La mancanza di un piano coerente e concreto per ottemperare alla norma emerge anche dal quadro d’insieme dei vari riferimenti documentali. Infatti, se nel contratto di servizio si fa riferimento all’intenzione di riassegnare i servizi svolti in modo continuativo con modalità automobilistica alla competenza delle Agenzie del TPL, le quali dovrebbero poi affidarli con gara, nel Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori (“PRO”) si considera soltanto una possibilità di *“riconsiderazione”* con Trenord dell’offerta di bus rispetto a tale componente, oppure di un riaffidamento degli stessi da parte della Regione (direttamente o tramite altro soggetto). D’altra parte, nella Relazione di Affidamento viene dichiarato che i bus sostitutivi o integrativi nel contratto sono previsti soltanto limitatamente ad esigenze temporanee, contingenti o in casi particolari, omettendo dunque quelli a carattere continuativo, sui quali gli altri citati documenti, invece, non tacciono.

Tutto quanto considerato, appare manifesto come l’inclusione di tali servizi nell’affidamento a Trenord – considerato, tra l’altro, anche il lungo lasso di tempo di circa quattro anni che la Regione ha avuto a disposizione per espletare le procedure necessarie a garantire un affidamento degli stessi tramite procedura di gara – costituisca una violazione dell’articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, a danno della concorrenza nel mercato della fornitura di servizi di trasporto pubblico su gomma.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l’Autorità ritiene che la deliberazione di Giunta Regionale n. XII/1442 del 27 novembre 2023 sia in contrasto con l’articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012.

Tutto quanto sopra premesso, ai sensi dell’articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, la Regione Lombardia dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

---

<sup>5</sup> [<https://www.autorita-trasporti.it/pareri/parere-n-19-2021/>]

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023.***

Il 30 gennaio 2024, l'Autorità ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023, avente a oggetto l'affidamento diretto alla società Trenord S.r.l. della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale per dieci anni, dal 1° dicembre 2023 fino al 30 novembre 2033, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni in merito ai profili di criticità dell'affidamento dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale con l'articolo 34-octies del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, stante l'inclusione nel contratto di servizio sottoscritto con la società Trenord S.r.l. anche dei servizi sostitutivi automobilistici a carattere continuativo, per i quali la citata normativa prevede invece l'obbligo di gara.

Il 27 marzo 2024, la Regione Lombardia ha fornito riscontro al parere motivato, inviando la deliberazione della Giunta regionale n. XII/2100 del 25 marzo 2024 con la quale ha stabilito l'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica dei servizi automobilistici integrativi del servizio ferroviario a carattere continuativo, da bandirsi entro il 30 giugno 2025, con previsione di aggiudicazione entro il primo semestre del 2026, avvio dei servizi dal 1° gennaio 2027 e con durata fino alla scadenza del vigente Contratto di servizio con Trenord S.r.l.. La Regione Lombardia ha deliberato, altresì, che a partire dalla medesima data i servizi in questione saranno rimossi dal programma di servizio in capo a Trenord S.r.l. e che si provvederà allo scorporo degli stessi dal PEF, secondo quanto previsto dal vigente Contratto di Servizio.

Pertanto, preso atto delle iniziative assunte dalla Regione Lombardia e del cronoprogramma indicato per lo svolgimento della procedura a evidenza pubblica, nella riunione del 10 aprile 2024, l'Autorità ha deliberato di non proporre ricorso al TAR Lombardia contro la determinazione in oggetto.