

**AS1376 - REGIONE LAZIO - ATAC/CONTRATTO DI SERVIZIO LINEE EX CONCESSE**

Roma, 1 marzo 2017

Presidente della Regione Lazio

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 14 febbraio 2017, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente ai contenuti della deliberazione 30 dicembre 2016, n. 840, e allegato schema di contratto di servizio, adottata dalla Giunta Regionale della Regione Lazio e pubblicata sul B.U.R. del 19 gennaio 2017 (di seguito anche "Deliberazione"). Ai fini dell'esercizio dei poteri di cui al predetto articolo 21-*bis*, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

A mezzo della Deliberazione la Regione ha disposto l'affidamento diretto in capo alla società ATAC S.p.A. ("ATAC"), per il triennio 2017-2019, dei servizi di trasporto pubblico ferroviario sulle tratte Roma-Ostia Lido, Roma-Civita Castellana-Viterbo e Roma-Giardinetti (le tre, congiuntamente, "Linee"), da regolarsi in base allo schema di contratto di servizio alla stessa allegato ("Contratto").

La Deliberazione richiama a tal fine, quale propria base normativa, il Regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia. Al proposito, si ricorda come l'art. 5 del Reg. 1370/2007 consenta affidamenti diretti di servizi relativi al trasporto pubblico (a) secondo modalità *in house providing* (art. 5, comma 2) e

(b) nel caso di servizi via ferrovia (art. 5, comma 6); in tale seconda ipotesi, nondimeno, ricorrono alcune eccezioni operative, quali i servizi di tram e metropolitana, nonché obblighi di precisi adempimenti formali, a partire dalla pubblicazione di un avviso sulla G.U.U.E. almeno un anno prima dell'aggiudicazione diretta (art. 7, comma 2).

Al riguardo, si rileva in primo luogo che nella Deliberazione non vi sono riferimenti formali di sorta alla *ratio* dell'affidamento diretto in capo ad ATAC, mentre all'interno del Contratto ricorrono vari riferimenti a una sua natura c.d. *in house*. Ciò avviene sin dalle premesse del Contratto, ove da un lato si richiama la «legge 99/2009 che, all'art. 61, recepisce, anche in deroga alla disciplina di settore, le modalità di affidamento previste dalla normativa comunitaria, e, conseguentemente, la piena legittimità della modalità di affidamento "in house" nei confronti di società a capitale pubblico che soddisfino i requisiti di controllo analogo da parte dell'Ente pubblico e dell'attività prevalente svolta nei confronti dello stesso» (premessa 2C), dall'altro si afferma che «la Regione Lazio può procedere all'affidamento diretto dei servizi ferroviari oggetto del presente contratto ad ATAC in quanto sono soddisfatti i requisiti di legge, avendo Roma

*Capitale, con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47/2012, affidato "in house" fino al 3 dicembre 2019 i servizi di TPL di metropolitana e superficie ad ATAC, società interamente partecipata dall'Ente che esercita il c.d. "controllo analogo" e nei confronti del quale la società svolge "attività prevalente"» (premessa 3).*

Dalla lettura di tali passaggi parrebbe doversi intendere che la Regione ritiene perseguibile un affidamento diretto ad ATAC della gestione delle Linee, traslando per così dire il rapporto *in house* intercorrente tra la società e l'ente locale che la controlla (Roma Capitale). Tale interpretazione non è tuttavia sostenibile: la mancanza di qualsiasi rapporto di controllo analogo da parte della Regione su ATAC osta infatti alla perseguibilità di un affidamento diretto, quale quello oggetto della Deliberazione, in termini di *in house providing* ai sensi del Reg. 1370/2007. Per altro verso si evidenzia che, ove la Regione stia provvedendo nei confronti di ATAC a un affidamento diretto ai sensi dell'art. 5, comma 6, del Reg. 1370/2007, essa sarebbe soggetta a un particolare sforzo motivazionale e di trasparenza, al fine di dimostrare che l'affidamento diretto risponda a criteri di efficienza e rispetti le quattro condizioni enunciate da una nota giurisprudenza UE<sup>1</sup>. Peraltro, quantomeno nel caso della linea Roma-Giardinetti che la stessa Regione qualifica come «*assimilabile alla tipologia di tram urbano*», nonché della linea Roma-Ostia Lido, analoga alla prima quanto alla tipologia di servizio, la Regione dovrebbe chiarire le ragioni per cui ritiene che esse non rientrino nell'esclusione stabilita dall'art. 5, comma 6, del Reg. 1370/2007, per servizi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram.

In ogni caso, la Regione non risulta aver provveduto ad alcuna formale pubblicazione di avviso preventivo, così come richiesto dal predetto art. 7, comma 2, del medesimo regolamento. Infatti, seppure ATAC attualmente gestisce i servizi in questione in regime di proroga, i contenuti operativi dell'affidamento appaiono tali da incidere sulle caratteristiche essenziali del contratto di servizio pubblico e, pertanto, soggetti all'onere di pubblicazione dell'avviso di pre-informazione. Quanto ai contenuti dell'affidamento, si rileva preliminarmente che il perimetro dei servizi in questione risulta di difficile definizione. In primo luogo, infatti, si riscontra un difetto di coordinamento con quanto disposto dalla deliberazione 13 dicembre 2016, n. 765, della Giunta Regionale della Regione, posto che l'art. 2.1 del Contratto prevede che ATAC gestisca i servizi lungo le Linee «*incluso la gestione delle relative infrastrutture ferroviarie*», ovvero proprio ciò che, per le linee Roma-Ostia Lido e Roma-Civita Castellana-Viterbo, con la deliberazione n. 765/2016 si starebbe attribuendo alla società RFI S.p.A. Quanto alla linea Roma-Giardinetti, essa viene richiamata nella Deliberazione nel suo complesso, mentre nel Contratto si legge che l'affidamento vale «*limitatamente alla tratta Laziali-Centocelle*» (art. 2), ovvero solo una sua sezione. Tale discrasia gestionale risulta ulteriormente complicata dal riferimento, operato nella sezione dei «*tenuto conto*» della deliberazione n. 765/2016, all'intenzione della Regione di «*procedere alla cessione della linea Roma-Giardinetti (ex Pantano) a Roma Capitale, in quanto quest'ultima linea è ormai assimilabile alla tipologia di tram urbano, a seguito del ridimensionamento della tratta in funzione dell'apertura della Metro C*». Da siffatta dichiarazione,

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 23 luglio 2003, Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in Raccolta 2003, pag. I-7747. V. art. 7, par. 2 e 3, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (2014/C 092/01), par. 2.3.5 e 2.4.

in linea con quanto sopra anticipato, parrebbe doversi dedurre che la linea Roma-Giardinetti ricada in una delle eccezioni espressamente previste dal Reg. 1370/2007 alla possibilità di affidamenti diretti.

Sempre rispetto ai contenuti dell'affidamento dei servizi lungo le Linee, si rileva come la Regione abbia provveduto a modificare le modalità di calcolo del corrispettivo riconosciuto ad ATAC per la gestione degli stessi rispetto al contratto di servizio precedente, passando da un importo per vettura/km a uno per treno/km. Orbene, tale seconda unità potrebbe non essere idonea a identificare univocamente la produzione delle Linee lungo le quali vengono utilizzati convogli composti da numeri di vetture molto diversi tra loro; ne deriva che una linea può avere costi gestionali molto diversi dalle altre, costi che solo l'unità di misura vettura/km riesce effettivamente a rendere. Il riconoscimento di un corrispettivo uguale per tutte le Linee in termini di treno/km, al contrario, potrebbe determinare una sovra-compensazione per l'erogazione di una parte dei servizi, senza che ciò possa essere debitamente individuato da strutture di controllo.

L'Autorità coglie infine l'occasione per segnalare come le previsioni del Contratto in materia di tutela degli utenti potrebbero determinare il persistere dei gravi disservizi già di recente segnalati – e per i quali risulta tuttora pendente un procedimento nei confronti di ATAC ai sensi del Codice del consumo<sup>2</sup>. Nello specifico, il Contratto prevede una serie di «*livelli adeguati di servizio*» e un «*programma di esercizio*» (cfr. art. 4) che non è dato intendere come siano stati definiti, né paiono utilmente assicurati: il loro mancato raggiungimento, infatti, comporterebbe per ATAC la possibile applicazione di una penale che si mostra comunque molto contenuta rispetto all'importo del contributo regionale (massimo 2% del totale dei corrispettivi consuntivati: cfr. art. 18.5), e come tale inidonea a disciplinare debitamente le attività di ATAC lungo le Linee in vista di un superamento delle gravi condizioni di disservizio esistenti.

In conclusione, l'Autorità ha riscontrato la ricorrenza di una pluralità di vizi negli atti della Regione volti all'assegnazione ad ATAC dei servizi di trasporto pubblico lungo le Linee, in quanto difettano: (1) i requisiti per un affidamento secondo modalità di *in house providing*; (2) gli adempimenti formali di cui al Reg. 1370/2007 (pubblicazione di avviso preventivo un anno prima dell'affidamento diretto).

Gli effetti della Deliberazione sulla concorrenza si mostrano senz'altro significativi. Da un lato, infatti, viene escluso ogni possibile confronto concorrenziale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico lungo le Linee con un'estensione di ulteriori tre anni della gestione esistente, dall'altro, l'assegnatario designato di tali servizi potrebbe beneficiare di sovra-compensazioni per lo svolgimento degli stessi. Tutto ciò avverrebbe, giova ricordare, a fronte di conclamate inefficienze da parte di ATAC nella gestione corrente dei medesimi servizi con gravi pregiudizi per gli utenti, senza che i contenuti del nuovo Contratto si mostrino suscettibili di efficacemente disciplinare l'impresa nel miglioramento delle proprie attività gestionali.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, la Regione 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 concorrenziali sopra espressi,

<sup>2</sup> Cfr. segnalazione AS1321 del 16 novembre 2016, *Gestione delle linee ferroviarie ex concesse da parte di ATAC*; AGCM, proc. PS10666 del 31 ottobre 2016, *ATAC-Soppressione corse ferroviarie*.

BOZZETTINO N. 20 DEL 28 MAGGIO 2017  
L'Autorità potrà presentare ricorso dinanzi al tribunale amministrativo competente entro i successivi 23  
trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

***Comunicato in merito all'adeguamento della Regione Lazio al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 relativo alla delibera di Giunta Regionale n. 840/2016***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 17 maggio 2017, ha deciso che non impugnerà davanti al Tar competente la delibera di Giunta Regionale n. 840 del 30 dicembre 2016.

L'Autorità ha infatti ritenuto che sono venuti meno i presupposti per l'impugnazione ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990. In particolare, nel parere motivato deliberato nella riunione del 14 febbraio 2017 ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità aveva rilevato: (1) l'affidamento diretto ai sensi della delibera n. 840/2016 alla società ATAC S.p.A. per il triennio 2017-2019 dei servizi di trasporto pubblico ferroviario sulle tratte Roma-Lido, Roma-Viterbo e Roma-Giardinetti; (2) l'insussistenza dei requisiti normativi richiamati dalla Regione per tale affidamento; (3) la ricorrenza di possibili pregiudizi alla concorrenza derivanti dall'approvazione della delibera n. 840/2016.

Sulla base di ciò l'Autorità aveva rilevato, nella condotta della Regione, una restrizione della concorrenza, e invitato la Regione a presentare osservazioni entro 60 giorni.

A seguito del ricevimento del parere motivato dell'Autorità, la Regione Lazio, con comunicazione pervenuta il 28 aprile 2017, ha rappresentato di aver proceduto all'annullamento in autotutela della delibera n. 840/2016 a mezzo della delibera n. 221 del 28 aprile 2017.

Preso atto dell'annullamento della delibera n. 840/2016, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento ritenendo che le circostanze comunicate siano suscettibili di far venir meno i presupposti per l'ulteriore esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

---