



Il Presidente

Alla c.a.
CITTA' METROPOLITANA *****
Direzione Territorio e mobilità
c.a. del direttore *****
pec: *****

E, p.c.

COMUNE DI *****
Direzione Mobilità
c.a. del Dirigente *****
pec: *****

Fascicolo 2565/2025

(da citare nella risposta)

Oggetto

Comune di *** - affidamento della gestione esclusiva di servizi di trasporto pubblico locale su strada- Definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza in materia di contratti pubblici (Delibera n. 803 del 4.7.2018)**

Con la presente si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nella seduta del 23 settembre 2025, ha deliberato la trasmissione della presente nota di definizione in forma semplificata, nella quale sono evidenziate le seguenti osservazioni.



Ritenuto in fatto

Con diverse note (prot. n. 48635/2025; 67439/2025; 89092/2025), indirizzate anche all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato e all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, è stata presentata una segnalazione con cui è stata prodotta una memoria di contestazioni, unitamente a connessa documentazione, deducendo che l'attuale gestione del servizio di trasporto pubblico locale su strada, affidato ai sensi dell'art 5 comma 2 del Regolamento 1370/07 CE alla società in house ***** non risulta proficua. In sintesi, il segnalante ha evidenziato che la gestione del servizio risulta diseconomica e inefficiente e che il gestore non avrebbe raggiunto gli standard di servizio e gli obiettivi strategici contrattualmente previsti (sul punto, viene precisato che ***** nella relazione sullo stato di raggiungimento degli obiettivi ed indirizzi strategici del 2022, ha attestato, rispetto al 2021, il mancato raggiungimento di vari essenziali obiettivi di efficienza e di efficacia del servizio previsti) pur godendo di risorse aggiuntive e di rilevanti contributi pubblici erogati, a partire dall'annualità 2022, per sostenere i costi aggiuntivi di servizio. Precisamente, nell'annualità 2022, la società ***** avrebbe ricevuto un contributo pubblico straordinario (pari a 3 milioni di euro da parte del Comune di ***** e di oltre 2,2 milioni di euro da parte della Regione *****) per sostenere l'incremento dei costi di produzione del servizio mentre nell'annualità 2023, con delibera del Consiglio Metropolitan di ***** n. 28/2023, il Comune avrebbe autorizzato una variazione del Pef, per garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione. Nel medesimo anno, la società avrebbe ricevuto un contributo di oltre 12 milioni di euro dal Ministero dell'Ambiente per il miglioramento della qualità dell'ambiente.

Sono stati, altresì, indicati ulteriori contributi previsti in favore della società: a) a copertura dei costi aggiuntivi del servizio di *****; è stato valutato di reinvestire nel sistema TPL l'IVA recuperata dall'attività dell'Agenzia ***** (società in totale ed esclusivo controllo del Comune di *****); b) la società ha introitato una somma pari a 23 milioni di euro, nel 2023, a titolo di sanzioni per violazione delle norme di viaggio; c) la società ha percepito ulteriori somme a compensazione straordinaria degli incrementi dei costi dell'energia (il segnalante ha indicato quanto segue: "contribuzioni a tal titolo di oltre 7,8 milioni di euro per l'ambito urbano e di oltre 1,49 milioni di euro per l'ambito extraurbano, nel 2022, ed ulteriori contribuzioni nel 2023, non precisate in quanto rientranti in una voce che somma fonti disomogenee: "Ristori Morandi, Covid e energia, rimborsi Ministero Ambiente").

Per i motivi suindicati, secondo il segnalante, l'affidamento in house non sarebbe conforme alle disposizioni del Regolamento 1370/07 CE.

L'Autorità, esaminato l'esposto, con nota prot. n. 94075 del 26.06.2025 ha trasmesso al Comune di ***** una richiesta di informazioni sui punti di criticità evidenziati dall'esponente (inefficienza del servizio, mancato rispetto degli standard previsti, coperture finanziarie) chiedendo, nello specifico, di



specificare l'entità del finanziamento pubblico complessivamente erogato, nonché di indicare quali variazioni fossero state apportate al Pef per garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione. In data 14 luglio 2025 è stata acquisita al protocollo dell'Autorità la memoria di riscontro della Città Metropolitana di ***** (prot. n. 102002), nella quale è stato precisato che la questione sottesa alla presente istruttoria è di competenza della stessa che, in qualità di Ente di Governo ***** corrispondente al territorio dell'ex Provincia di ***** , è competente in ordine all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (t.p.l.) e alla gestione dei relativi contratti di servizio attualmente in essere con ***** .

Con successiva nota del 25 luglio 2025 (prot. n. 107247) è pervenuto il riscontro del Comune di ***** , con cui, ribadita la competenza in materia della Città Metropolitana di ***** , sono state fornite ulteriori informazioni sulle fonti di finanziamento e sulla gestione di *****

Dalla documentazione agli atti e dall'istruttoria condotta è emerso quanto segue.

Il servizio di Trasporto pubblico locale è stato affidato alla società ***** ai sensi dell'art. 5, paragrafo 5 del Reg. (CE) 1370/2007; con atto n. 2588 del 14.12.2018, in relazione al lotto 1 ex bacino ***** , è stato stipulato apposito contratto di servizio con decorrenza dal 04.12.2019 al 03.12.2029 (contratto 1); con atto n. 1169 del 26.06.2020, in relazione al lotto 2 ex bacino ***** , è stato stipulato apposito contratto di servizio con decorrenza dal 01.01.2021 al 31.12.2030 (contratto 2).

Come spiegato dalle amministrazioni riscontranti, i contratti di servizio sono finanziati per la maggior parte dal Fondo Nazionale Trasporti, trasferito dalla Regione ***** , e da risorse stanziare dai Comuni appartenenti all'ambito territoriale di riferimento. La Città Metropolitana di ***** contribuisce con risorse proprie solo per il lotto extraurbano.

Per quanto riguarda l'andamento dei flussi economici relativi a stanziamenti disposti da Regione ***** (tramite il Fondo nazionale Trasporti), da un lato, e dai Comuni dell'A.T.O., dall'altro, è stato specificato quanto segue: i) dalla data di inizio dei due affidamenti sino all'anno 2021, gli importi trasferiti sono rimasti inalterati, pertanto, non si è proceduto ad effettuare nessun adeguamento contrattuale, seppur tale adeguamento fosse previsto dai rispettivi Piani Economici Finanziari di affidamento (P.E.F.); ii) a partire dal 2022, a causa di specifico intervento normativo, si cfr. art.29, comma quinquies della L.R. ***** n. 33/13, vi è stata una contrazione delle risorse stanziare da Regione ***** (lotto 1 ambito urbano -900.000€ + lotto 2 ambito extraurbano +200.000€); iii) nell'anno 2023, grazie ad un primo incremento del Fondo nazionale Trasporti, l'importo contrattuale relativo al Lotto 1 urbano è stato aumentato, anche se in quantità sostanzialmente inferiore alle necessità previste da P.E.F.; iv) nell'anno 2024, oltre ad un ulteriore incremento del Fondo nazionale Trasporti, come sopra evidenziato, è stata costituita l'Agenzia ***** , tramite la quale sono state liberate ulteriori risorse; il complesso delle predette risorse è stato così impiegato: ■€ 5.304.316 per rivalutazione ISTAT 2024, detratta la quota a carico dell'Azienda secondo le previsioni del I P.E.F.; € 3.470.766,73 per servizi aggiuntivi; € 3.169.384,89 per compensazione rinnovo CCNL 2021-2023, per



un importo pari alla porzione eccedente gli accantonamenti fatti da ***** e previsti nel P.E.F.; compensazione che non era stato possibile fare in precedenza nell'anno di competenza per mancanza di trasferimenti dal Fondo nazionale Trasporti.

La gestione è stata sostenuta anche da contributi integrativi locali. *****ha ricevuto fondi pari ad euro 3.000.000 anche dal Comune di ***** diretti a compensare la riduzione dei trasferimenti regionali e a fronteggiare l'incremento inflattivo non coperto dai trasferimenti statali.

Oltre alle indicate somme, sono state trasferite, in attuazione di espressa previsione normativa, alcune risorse straordinarie per far fronte, prima, ai mancati ricavi a causa dell'emergenza Covid e, poi, all'incremento del carburante.

Quanto alle risorse straordinarie necessarie a coprire i mancati ricavi emergenza Covid, come previsto ai sensi dell'art. 200, comma 2, del D.L.19/05/2020, n. 34 e dell'art. 44, comma 1, del D.L. del 14 agosto 2020, n. 104, nel complesso, risulta che ad ***** ha ricevuto, per il periodo dal 20.02.2020 al 30.03.2022, € 44.020.234,33 per l'ambito urbano del Comune di ***** e € 5.007.802,46 per l'ambito extraurbano. Quanto alle risorse straordinarie per fronteggiare incremento carburanti, previste dal decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito con modificazioni dalla Legge 21 settembre 2022, n. 142, risulta che ***** è stata beneficiaria di un importo totale di € 3.671.169,74.

Ulteriori risorse sono state destinate per servizi integrativi, ulteriori rispetto a quelli previsti nei contratti di servizio, a seguito della vicenda del Ponte *****.

Con riguardo, invece, al presunto contributo di oltre 12 milioni di euro a carico del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, è stato precisato che detto contributo non è stato erogato in quanto il Ministero non ha ancora fornito riscontro alla richiesta di rimodulazione degli interventi soggetti al cofinanziamento presentata dalla Regione *****.

Per quanto concerne la segnalata carenza di qualità del servizio e il mancato raggiungimento degli standard di servizio, come documentato dall'Ente di governo tramite invio dei rapporti annuali redatti da *****la qualità del servizio è migliorata. Tale situazione di miglioramento è stata registrata anche dall'AGCM (adunanza del 25 marzo 2025), la quale si è espressa sulla complessiva gestione dei servizi pubblici locali in sede di esame della Relazione adottata dalla Città Metropolitana di *****ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Invece, con specifico riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale, l'Autorità competente (ART), all'esito dell'attività di monitoraggio sul servizio di trasporto, ha dichiarato che non sono emersi profili di rilevanza (nota prot. n. 92686 del 24.06.2025).

Ciò posto, ricostruito, in sintesi, quanto è emerso dai riscontri trasmessi, si osserva quanto segue.



Considerazioni

L'affidamento in esame ha ad oggetto una concessione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri rientrante nel campo di disciplina del Regolamento CE n. 1370/2007, atto con cui sono state fissate le condizioni in base alle quali i servizi di trasporto pubblico per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada possono essere organizzati e finanziati.

Per quel che interessa rilevare nella presente sede, relativamente alle modalità di affidamento del servizio, il Regolamento prevede, in alternativa al ricorso alle procedure di aggiudicazione degli appalti, che il servizio possa essere svolto direttamente dall'ente o affidato a soggetti su cui l'ente esercita un controllo diretto. Così dispone, l'art. 5, par. 2, Regolamento CE n. 1370/2007, ai sensi del quale, salvo che non sia vietato dalla legislazione nazionale, *"le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture"*.

Nel caso in esame, si è fatto ricorso all'affidamento diretto a soggetto controllato. Infatti, la Città Metropolitana, con due distinti contratti (con atto n. 2588 del 14.12.2018, in relazione al lotto 1 ex bacino *****, è stato stipulato apposito contratto di servizio con decorrenza dal 04.12.2019 al 03.12.2029 - contratto 1; con atto n.1169 del 26.06.2020, in relazione al lotto 2 ex bacino *****, è stato stipulato apposito contratto di servizio con decorrenza dal 01.01.2021 al 31.12.2030 - contratto 2) ha disposto l'affidamento diretto della concessione del servizio del trasporto pubblico locale nei confronti della società in house *****.

Ciò detto, come noto, l'ambito delle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri a norme del Regolamento CE n. 1370/2007 è sottratto alle disposizioni del codice dei contratti. L'art 18, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 50 del 2016 esclude, espressamente, dalla propria applicazione le *«concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007»* (nello stesso senso, oggi l'art. 149, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023). Tuttavia, a parere dell'Autorità, tale regime di esclusione non è però preclusivo all'applicazione dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, norma che disciplina il regime speciale degli affidamenti in house. L'applicazione di detta norma al settore in esame si desume dall'art. 16, ultimo comma, d.lgs. n. 175/2016, che, nel fissare la disciplina cui sono assoggettate le società in house, stabilisce che resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016, nonché dall'art. 5, paragrafo 2, del citato Regolamento CE n. 1370/2007, il quale prevede che l'affidamento in house sia possibile a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale e, comunque, fa salve le pertinenti disposizioni della legislazione statale



(considerando n. 18) e, pertanto, consentirebbe l'applicazione di una norma nazionale quale l'art. 192, comma 2.

Quanto appena detto comporta che, alla luce dei riferimenti normativi citati (art. 5, paragrafo 2, del citato Regolamento CE n. 1370/2007; art. 16, ultimo comma, del d.lgs. n. 175/2016; art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016), la scelta sull'in house come modello di gestione, anche nel settore del trasporto pubblico locale, non può prescindere da un'analisi puntuale sugli effettivi benefici che potrebbe comportare per la collettività in termini di qualità, accessibilità ed economicità, così come richiesto dall'art. 192. La valutazione sull'opportunità e convenienza del modello in house, rispetto a quello ricavabile sul mercato, riguarda, senz'altro, la fase dell'affidamento perché è in tale fase che, per espresso riferimento normativo (art. 192, comma 2), l'ente disponente è chiamato a motivare la decisione di non ricorrere al mercato. In concreto, pur in assenza di un chiaro riferimento normativo, è inevitabile che le medesime valutazioni debbano essere svolte anche nella fase dell'esecuzione del contratto. Infatti, se, come previsto in sede normativa e nella granitica elaborazione giurisprudenziale, l'autoproduzione è considerata una modalità alternativa di gestione dei servizi pubblici rispetto al mercato concorrenziale è quanto mai necessario che il modello prescelto mantenga il "vantaggio competitivo" in termini economici, qualitativi, quantitativi, rispetto al mercato, anche nella fase di esecuzione. Pertanto, è necessario che i criteri di valutazione che hanno condotto l'amministrazione a preferire l'insourcing rispetto all'outsourcing permangano durante l'espletamento del servizio.

Facendo applicazione di quanto esposto, quanto al caso di specie, dalla ricostruzione in atti è emerso che la gestione in capo alla società ***** non si è rilevata economica; la società ha, infatti, ricevuto diversi contributi pubblici che, a margine dei contributi versati per le sopravvenute situazioni di emergenza collegate alla pandemia da Covid19 o per l'aumento dei prezzi dei carburanti a seguito dell'inflazione, hanno comportato un aumento della spesa pubblica di gestione. Al quadro delineato ed evincibile dai dati sopra riportati e dalla documentazione trasmessa, si aggiunge l'attuale situazione di difficoltà economico/finanziaria in cui versa la società. Da notizie di stampa e dati raccolti sui contenuti web, è emerso che il Collegio sindacale della società, nell'ambito dell'attività di vigilanza prevista per legge, ha rilevato elementi sintomatici di una crisi d'impresa ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 14/2019 e, ad oggi, la crisi di liquidità risulta non del tutto superata tanto che si stanno valutando misure di risanamento e di riorganizzazione del servizio.

Pertanto, nel concludere l'istruttoria in oggetto, alla luce dell'attuale situazione aziendale e dei rilevanti esborsi economici utilizzati per coprire i costi di servizio, l'Autorità rileva che il sistema di gestione si è dimostrato inefficiente, determinando la traslazione sulla finanza pubblica e sulla collettività del cattivo risultato di gestione. Difatti, in disparte i registrati miglioramenti del servizio rispetto agli anni scorsi, la società non è stata in grado, autonomamente, di sopportare i costi di gestione economico - finanziaria rendendo necessari, come dimostrato, diversi interventi economici per garantire le



prestazioni contrattuali. Per cui, ricordando che l'in house rappresenta un'articolazione funzionale della pubblica amministrazione, la cui relativa spesa viene ad essere conteggiata ai fini della determinazione degli aggregati rilevanti innanzi all'UE e degli obblighi eurounitari in materia di contabilità, l'Ente affidante (Città Metropolitana di *****) è chiamato a rivalutare il modello di gestione prescelto, dimostratosi oltremodo dispendioso, optando per l'apertura di confronto informale con il mercato in modo da verificare, in corso d'opera e pro futuro, la presenza di alternative qualitativamente migliori e meno onerose.

Per mera completezza espositiva, si ricorda che attualmente pende dinanzi alla CGUE un'importante questione interpretativa volta a definizione del corretto campo di applicazione dell'art. 5, paragrafo 2, del Regolamento CE n. 1370 ed il rapporto tra il servizio di trasporto pubblico di passeggeri e l'affidamento diretto a società in house. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 9928/2024, ha chiesto alla Corte di valutare se l'art. 5 del Regolamento osti ad una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 192, comma 2, cit., che comprime significativamente la discrezionalità delle amministrazioni consentendo alle medesime di ricorrere all'in house solamente in presenza di una dimostrata situazione di fallimento del mercato e non sulla sola base di una valutazione di convenienza economico-amministrativa

Nel dettaglio, le due questioni particolarmente rilevanti per il settore considerato sono:

a) la prima questione interpretativa attiene alla possibile sussistenza di un rischio operativo in capo all'in house e alla possibile applicazione del Regolamento: se l'art. 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia deve essere interpretato nel senso che la disciplina, di cui all'art. 5, paragrafo 2, dell'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri ad una società in house richiede una verifica circa l'esistenza di un trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore interno aggiudicatario e non si applichi laddove difetti detto trasferimento del rischio ovvero se la norma prescinde del tutto dalla analisi del trasferimento del rischio operativo per difetto di alterità della società in house - connotata dal requisito del controllo analogo - rispetto all'amministrazione;

b) la seconda questione interpretativa è la seguente: se il diritto unionale e, segnatamente, l'art. 5, paragrafo 2, regolamento (CE) n. 1370/2007, con riguardo all'aggiudicazione diretta ad un operatore interno di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri, nella parte in cui prevede che tale aggiudicazione sia possibile 'a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale', osti ad una normativa nazionale, del tipo previsto dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la quale, pur non vietando del tutto il ricorso all'in house, lo ammette ma con limitazioni e, in particolare, consente alle amministrazioni di ricorrere a tale modello di affidamento solamente in presenza di una



dimostrata situazione di fallimento del mercato e non sulla sola base di una valutazione di convenienza economico - amministrativa.

Sebbene le valutazioni dell'Ente concedente dovranno essere svolte considerando che la lettura CGUE potrebbe fornire una lettura più rigorosa, rispetto a quella attuale, della norma applicata al caso di specie (art. 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007), stante l'attuale quadro normativo vigente, è necessario che l'Amministrazione competente effettui valutazioni appropriate sulle attuali modalità di gestione del servizio, tenuto conto che la società ***** non ha operato in modo adeguato per garantire una gestione efficiente e competitiva, aprendo la strada ad una crisi d'impresa.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente