**Bollettino**

Settimanale

Anno XXVII - n. 20

**Pubblicato sul sito *www.agcm.it***

29 maggio 2017

**SOMMARIO**

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE 5

**A495 - GARA TPL PADOVA**

*Provvedimento n. 26610 5*

**I796 - SERVIZI DI SUPPORTO E ASSISTENZA TECNICA ALLA PA NEI PROGRAMMI**

**COFINANZIATI DALL’UE**

*Provvedimento n. 26611 15*

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA 16

**AS1375 – REGIONE LAZIO - ACCORDO DI PROGRAMMA SU FERROVIE EX CONCESSE** 16

**AS1376 - REGIONE LAZIO - ATAC/CONTRATTO DI SERVIZIO LINEE EX CONCESSE** 20

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE 24

**PS10398 - CAREMAR-SPESE EMISSIONE BIGLIETTO**

*Provvedimento n. 26604 24*

**PS10568 - TOREMAR-SPESE EMISSIONE BIGLIETTO**

*Provvedimento n. 26606 32*

**PS10517 - PRIMA ASSICURAZIONI/SPOT CONTRO AGENTI**

*Provvedimento n. 26612 41*

**PS10602 - VENETO BANCA-VENDITA ABBINATA FINANZIAMENTI-AZIONI**

*Provvedimento n. 26613 59*

20

**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*

BOLLETTINO N. 20 DEL 29 MAGGIO 2017

21

*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

UE1. 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,

1 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, parr. 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), parr. 2.3.5 e

2.4.

BOLLETTINO N. 20 DEL 29 MAGGIO 2 017

22

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

consumo2. 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,

2 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*.

BOLLETTINO N. 20 DEL 29 MAGGIO 2017

23

l’Autorità potrà presentare ricorso dinanzi al tribunale amministrativo competente entro i

successivi 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.