

AS2087 - PROVINCIA DI IMPERIA - RICOGNIZIONE SPL 2024

Roma, 9 aprile 2025

Provincia di Imperia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione dell'8 aprile 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, relativamente al contenuto della deliberazione del Consiglio Provinciale n. 39 del 17/06/2024, del decreto del Presidente della Provincia di Imperia n. 84 del 25/06/2024 e della Determina Dirigenziale n. 893 del 26/06/2024, trasmessi all'Autorità in data 10 marzo 2025, e ai relativi atti presupposti.

Con tali provvedimenti la Provincia ha prorogato, da ultimo, per 12 mesi, dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025, il contratto di servizio sottoscritto con la società Riviera Trasporti S.p.A., relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (di seguito, anche "TPL"), disposto nel 2022 ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e della Comunicazione della Commissione Europea 2023/C 222/01¹, deliberando altresì di procedere, alla scadenza, all'affidamento *in house* del servizio alla medesima Società. La decisione dell'Amministrazione provinciale si fonda sull'esigenza "di evitare l'interruzione del servizio", nelle more "dell'assolvimento dei presupposti previsti ex lege per l'affidamento in house".

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dai provvedimenti *de qua* che, oltre a prorogare illegittimamente il contratto di servizio in essere, contemplano altresì la scelta del futuro affidamento *in house* del servizio alla medesima società, nonostante una gestione ventennale inefficiente e critica finanziariamente.

Orbene, con riguardo alla situazione economica-finanziaria di Riviera Trasporti S.p.A., risulta – anche dalla Relazione adottata lo scorso 12 marzo ai sensi della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, anche "ART") n. 154/2019 – che, a partire dal 2002, la stessa abbia patito un progressivo deterioramento della situazione patrimoniale, dovuto, in parte, alla riduzione delle risorse destinate al trasporto pubblico e, in parte, all'impossibilità di riscossione di alcuni crediti². Tale situazione di crisi ha portato a ricorrere alla procedura concordataria con durata triennale, fino al 3 agosto 2026. Secondo la citata Relazione, "Questa situazione ha avuto ripercussioni anche sulla gestione corrente dell'azienda che, se da una parte ha visto un netto miglioramento della situazione finanziaria, raggiungendo l'equilibrio finanziario corrente e ricostruendo il patrimonio, dall'altra ha subito una situazione di ristrettezza con una limitazione degli investimenti che sono stati effettuati quasi esclusivamente a valere su risorse pubbliche"³. Sotto quest'ultimo profilo, nella medesima Relazione per ART⁴ – e nella relazione sulla ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali del 2024, adottata dall'Ente ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022⁵ – si riconosce che il risultato positivo riscontrato nel 2023 ha risentito degli effetti *straordinari* dovuti sia al taglio dei debiti verso i creditori chirografari effettuato nell'ambito della procedura concordataria (per oltre € 7,7 milioni), sia all'apporto di capitale da parte degli attuali Enti Locali soci (per quasi € 5,8 milioni)⁶.

Con riferimento all'andamento gestionale del servizio di TPL nel territorio in questione, l'Autorità, già a inizio 2024, aveva avuto modo di stigmatizzare – con la segnalazione AS1943 del 26 febbraio 2024⁷ – le criticità emerse dalla relazione adottata dalla Provincia di Imperia ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (relativa al 2023). In quell'occasione, infatti, l'Autorità rilevava la mancanza di informazioni circa gli elementi di valutazione richiesti dal menzionato articolo 30, nonché in merito alla durata complessiva dell'affidamento, e invitava l'Amministrazione

¹ [Sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.]

² [Cfr. la Relazione adottata ai sensi della delibera ART n. 154/2019, p. 9: "la situazione è andata progressivamente aggravandosi, con un'elevata esposizione finanziaria, fino al 2019 quando, con gli effetti dell'epidemia di Covid-19, essa si è rivelata non ulteriormente sostenibile".]

³ [Cfr. p. 15.]

⁴ [Cfr. p. 16.]

⁵ [Pubblicata il 10 febbraio 2025 sul portale dedicato alla Trasparenza dei SPL dell'ANAC, p. 19.]

⁶ [Principalmente rappresentato dal conferimento immobiliare operato dalla Provincia di Imperia.]

⁷ [In Bollettino n. 9/2024.]

provinciale ad attivarsi tempestivamente per rimuovere le rilevate problematiche economico-finanziarie, di efficienza e di qualità del servizio.

Ciononostante, la nuova relazione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 continua a essere carente degli elementi di valutazione richiesti dalla detta norma e a restituire un quadro critico rispetto alla situazione economico-finanziaria di Riviera Trasporti S.p.A., alle reiterate e ingiustificate proroghe del contratto di servizio, originariamente sottoscritto nel 2002, nonché all'efficienza e alla qualità del servizio reso.

Secondo quanto dichiarato in tale documento, infatti, nel corso del 2023, oltre a non essere stata aggiornata la Carta dei Servizi e a non essere stato effettuato il monitoraggio della soddisfazione degli utenti, è stato registrato un ulteriore peggioramento, dato anche da un incremento dell'1,3% di corse non effettuate e dei conseguenti reclami presentati dagli utenti. Peraltro, già nella ricognizione del 2023 erano emerse diverse criticità, dovute in particolare allo stato dei veicoli, ai ritardi registrati nelle corse e all'inadeguatezza dei punti vendita sul territorio.

Inoltre, dai dati riportati nel *Rapporto Ecosistema Urbano 2024*, a cura di Legambiente e del Sole24Ore, basato su 20 parametri che fotografano le *performance* ambientali di 106 città capoluogo in 5 macroaree (aria, acqua, rifiuti, mobilità, ambiente), risulta che la Provincia di Imperia, nel 2024, si colloca al 90° posto per i "passeggeri trasporto pubblico" (viaggi/ab/anno) e all'84° posto per l'"offerta di trasporto pubblico" (km annui/ab). La *performance* estremamente negativa del servizio è confermata anche da recenti e numerose notizie di stampa, che danno conto di "corse cancellate, scarsa manutenzione e mancanza di sicurezza"⁸, "problemi ormai pluridecennali del nostro trasporto pubblico locale"⁹, "le continue critiche dell'utenza, la cancellazione di decine di corse, l'ipotesi ventilata di un taglio di centinaia di migliaia di chilometri di corse"¹⁰.

In aggiunta, nella menzionata recente Relazione ex Delibera ART n. 154/2019 emerge che il nuovo affidamento prevede, rispetto al contratto di servizio precedente, persino una variazione in diminuzione del volume di servizio di 521.876,92 vetture-km.

Nonostante tutto quanto sopra, l'Amministrazione provinciale, attraverso i provvedimenti in esame, ha più volte prorogato il contratto di servizio in essere e persino confermato l'indirizzo di procedere al futuro affidamento *in house* alla medesima Società, in spregio alla normativa frattanto intervenuta di cui al d.lgs. n. 201/2022, che impone tra l'altro di tener conto dei risultati conseguiti nella pregressa medesima gestione. Tali risultati pregressi avrebbero viceversa dovuto condurre la Provincia a optare per tutt'altra modalità gestionale, date le indubbie criticità gestionali, operative e finanziarie del gestore storico, persino in stato di Concordato preventivo.

Né d'altro canto si può sostenere che l'esistenza del Concordato preventivo potesse, per ciò solo, prevalere sulla normativa vigente, facendo venir meno i principi di temporaneità delle concessioni e di apertura del mercato alla concorrenza e la necessità di affidare i servizi tramite gara o attraverso le altre modalità consentite, purché idonee a garantire adeguati livelli di efficienza e opportuni benefici per la collettività. Peraltro, considerato che la chiusura della procedura concordataria era fissata dal decreto di omologa al 3 agosto 2026, la Provincia avrebbe senz'altro potuto iniziare ad espletare tutte le attività prodromiche all'affidamento del servizio tramite procedura a evidenza pubblica, i cui termini, come è noto, sono particolarmente lunghi nel settore del TPL¹¹.

Con particolare riguardo all'utilizzo delle proroghe, l'Autorità ha avuto modo di appurare che l'originario contratto, sottoscritto in data 01/10/2002, la cui durata era complessivamente pari a circa otto anni, è stato prorogato per più di dodici anni (da ultimo, fino al 31/03/2022) e che il nuovo contratto affidato in via diretta, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, ha avuto, a oggi, una durata complessiva pari a tre anni e tre mesi (dal 01/04/2022 al 30/06/2025), oltre quindi i due anni consentiti dalla norma e in assenza delle "circostanze eccezionali" che legittimano le dette proroghe emergenziali, ritenute invece ricorrenti dall'Ente, anche sulla base della Comunicazione della Commissione Europea 2023/C 222/01¹².

Sotto quest'ultimo profilo, si osserva che, ancorché la nuova interpretazione fornita dalla Commissione possa apparire come un'apertura alla possibilità di concatenamento *ad libitum* dei provvedimenti di proroga ai sensi del citato articolo 5, paragrafo 5, si ritiene, al contrario, che essa valga a ribadire l'importanza del requisito di eccezionalità legato all'esercizio di tale opzione, richiedendo espressamente che l'amministrazione sia in grado di "dimostrare che l'aggiudicazione del contratto di servizio pubblico sulla base delle altre disposizioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007

⁸ [Cfr. "Imperia, protesta degli studenti per il trasporto pubblico locale: "Non viene garantito il diritto di andare a scuola"", in [lavocediImperia.it](https://www.lavocediImperia.it) del 15 aprile 2024.]

⁹ [Cfr. "Imperia, RT, Cisl: «Impegno concreto, per risolvere i problemi ormai pluridecennali del nostro trasporto pubblico locale»", in [Riviera24.it](https://www.riviera24.it) del 27 agosto 2024.]

¹⁰ [Cfr. "Imperia: Trasporto Pubblico Locale, la nota del PD. "RT deve essere salvata e deve rimanere pubblica. Pulmino a guida autonoma? Avrà un impatto economico fatale e creerà ulteriori ingorghi", in [ImperiaPost.it](https://www.ImperiaPost.it) del 18 giugno 2024.]

¹¹ [Si ricorda che, tra la pubblicazione in GUUE dell'avviso di pre-informazione di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e l'inizio della procedura di gara deve necessariamente decorrere un periodo di almeno un anno.]

¹² [Sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia. Il § 2.5.3.4. della Comunicazione prevede: "Nel caso in cui la causa dell'interruzione avvenuta o imminente dei servizi persista quando i provvedimenti di emergenza scadono alla fine del periodo di due anni, l'autorità competente può adottare nuovi provvedimenti di emergenza a norma dell'articolo 5, paragrafo 5, a condizione che possa dimostrare che l'aggiudicazione del contratto di servizio pubblico sulla base delle altre disposizioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007 non è stata materialmente possibile date le circostanze eccezionali".]

non è stata materialmente possibile date le circostanze eccezionali". Nei provvedimenti in esame, invece, la Provincia si è limitata talvolta a riportare pedissequamente tale dicitura, tra l'altra a dichiarare che la proroga si sia resa necessaria *"nelle more dell'assolvimento dei presupposti previsti ex lege per l'affidamento in house nonché al fine di evitare l'interruzione del servizio"*. Ciò che è emerso è piuttosto che l'Ente ha ripetutamente prorogato l'affidamento del servizio alla società Riviera Trasporti S.p.A. nel tentativo, da un lato, di risollevare un'azienda in estreme difficoltà economico-finanziarie e, dall'altro, di trasformarla in società *in house* per poter procedere con l'affidamento diretto del servizio, senza necessità di ricorrere a una procedura ad evidenza pubblica.

In proposito deve osservarsi che le difficoltà tecniche e organizzative legate, da ultimo, all'implementazione della legge di riforma dei servizi pubblici locali, di cui al d.lgs. n. 201/2022, non possono certo rappresentare una *"materiale impossibilità"* di procedere con un affidamento del servizio conforme alla normativa, come del resto recentemente chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 803/2025¹³. Né tanto meno possono risultare impeditivi i tentativi dell'Ente di risollevare l'azienda dal suo profondo stato di crisi o di trasformarla in società *in house* per evitare il ricorso alla gara.

Alla luce di tutto quanto sopra, si ritiene che la Provincia di Imperia abbia illegittimamente prorogato il contratto di servizio del TPL sottoscritto con Riviera Trasporti S.p.A., senza attivarsi tempestivamente e diligentemente per far fronte all'esigenza di affidare i servizi in conformità alla disciplina vigente. La Provincia avrebbe infatti potuto attivarsi sin da tempi risalenti per avviare le attività prodromiche all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, ossia sin dall'approssimarsi della scadenza dell'originario contratto. Nel tempo, invece, l'Ente ha deciso di prorogarlo ripetutamente, per un periodo complessivo di più di dodici anni (fino al 2022), determinando in tal modo una grave e ingiustificata chiusura del mercato, perpetrata peraltro dall'ulteriore affidamento diretto disposto, da ultimo, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, per il periodo 2022-2025 – quindi oltre i due anni consentiti dalla norma – in favore dell'incumbent, nonostante la sua crisi finanziaria e un andamento gestionale del servizio inefficiente e qualitativamente insoddisfacente, come risulta dalle ricognizioni periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali del 2023 e del 2024, adottate ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Al riguardo, preme rammentare che l'Autorità ha più volte segnalato la problematicità delle attività amministrative riguardanti la gestione dei servizi pubblici locali – in specie, del trasporto pubblico locale – che, lungi dall'interpretare in senso pro-concorrenziale gli obblighi normativi imposti dalle norme di liberalizzazione avvicendatesi nel tempo, si sono estrinsecate nella proroga degli affidamenti e dei contratti di servizio in essere¹⁴. La stessa Corte costituzionale ha più volte sottolineato che le proroghe dettano *"vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici"*¹⁵.

Gli stessi principi sono stati peraltro enunciati anche dal Consiglio di Stato¹⁶.

Pertanto, considerata la permanenza di rilevanti criticità nell'andamento gestionale del servizio di TPL nella Provincia di Imperia - suffragate anche dall'ultima relazione adottata ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 - e visto che l'Ente non si è adeguato alle indicazioni fornite dall'Autorità nella segnalazione AS1943 ma, al contrario, ha continuato a prorogare il contratto di servizio e deliberato di procedere con l'affidamento *in house* al medesimo gestore, l'Autorità ritiene che la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 39 del 17/06/2024, il decreto del Presidente della Provincia di Imperia n. 84 del 25/06/2024, la Determina Dirigenziale n. 893 del 26/06/2024 si pongano in contrasto: **i)** con gli articoli 5, paragrafo 5, del Regolamento CE n. 1370/2007 e 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in quanto idonei a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio in questione tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti; **ii)** con gli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, in quanto l'Ente avrebbe dovuto tenere conto dei risultati di una gestione ventennale inefficiente e critica finanziariamente e procedere a una diversa e più efficiente modalità di affidamento del servizio.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, la Provincia di Imperia 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, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹³ [In tale pronuncia il giudice amministrativo ha anche riconosciuto come il problema delle proroghe *contra legem* sia "piuttosto sentito" in tale ambito settoriale.]

¹⁴ [Cfr., *ex multis*, AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024; AS1914 Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 38/2023; AS1910 Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 35/2023; AS1902 Regione Siciliana - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 30/2023; AS1494 Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 13/2018.]

¹⁵ [Cfr. sentenza n. 16/2021, che richiama le sentenze nn. 2/2014, 123/2011 e 80/2006.]

¹⁶ [Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza 7 settembre 2022, n. 7784.]

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 39 del 17/06/2024 "Affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nella Provincia di Imperia. Proroga affidamento emergenziale ai sensi dell'articolo 5 comma 5 Reg. CE 1370/2007 ed ai sensi della Comunicazione 2023/C222/01 della Commissione europea e affidamento in house. Atto di indirizzo", al decreto del Presidente della Provincia di Imperia n. 84 del 25/06/2024 "Affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nella Provincia di Imperia. Proroga affidamento emergenziale ai sensi dell'articolo 5 comma 5 Reg. CE 1370/2007 ed ai sensi della Comunicazione 2023/C222/01 della Commissione europea ai fini dell'affidamento in house", alla Determina Dirigenziale n. 893 del 26/06/2024 "Proroga dell'affidamento emergenziale in via diretta, ai sensi dell'articolo 5, comma 5 del Regolamento CE 1370/2007 ed ai sensi della Comunicazione 2023/C222/01 della Commissione europea, alla Società Riviera Trasporti S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale nella Provincia di Imperia per il periodo 01.07.2024 al 30.06.2025. Assunzione impegno di spesa – CUP non previsto – CIG: B2357D0F59"

Nella propria adunanza dell'8 aprile 2025, l'Autorità ha deliberato di inviare alla Provincia di Imperia un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativamente al contenuto della deliberazione del Consiglio Provinciale n. 39 del 17/06/2024, del decreto del Presidente della Provincia di Imperia n. 84 del 25/06/2024 e della Determina Dirigenziale n. 893 del 26/06/2024, trasmessi all'Autorità in data 10 marzo 2025, e ai relativi atti presupposti.

Con tali provvedimenti la Provincia ha prorogato, da ultimo, fino al 30 giugno 2025, il contratto di servizio sottoscritto con la società Riviera Trasporti S.p.A., relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (di seguito, anche "TPL"), deliberando altresì di procedere, alla scadenza, all'affidamento *in house* del servizio alla medesima Società.

In particolare, l'Autorità stigmatizzava l'ennesima proroga del contratto di servizio in essere e la decisione di ricorrere all'affidamento *in house*, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di TPL tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, a fronte di una pregressa gestione inefficiente e critica finanziariamente.

In riscontro al parere motivato, la Provincia di Imperia si è attivata per superare i rilievi mossi dall'Autorità, approvando la deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 9 del 18 giugno 2025 e la deliberazione del Consiglio provinciale n. 43 del 18 giugno 2025, con le quali: *i*) è stata espressamente esclusa la facoltà di prevedere ulteriori proroghe e/o affidamenti-ponte alla scadenza dell'affidamento in corso (prevista al 30 giugno p.v.); *ii*) è stato disposto il nuovo affidamento *in house* conformemente alla normativa vigente, per una durata di 5 anni e senza facoltà di proroga; *iii*) è stato stabilito di espletare, nelle more della detta gestione *in house*, le attività prodromiche al successivo affidamento con gara del servizio di TPL nel territorio di competenza, secondo un preciso cronoprogramma approvato dal Consiglio provinciale.

Pertanto, l'Autorità, nella propria adunanza del 24 giugno 2025, ha preso atto delle citate deliberazioni e ha deciso di non impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente i provvedimenti in oggetto.