

Roma, 12 giugno 2026

Regione Autonoma della Sardegna

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 9 giugno 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (anche, "Ricognizione 2025")<sup>1</sup>, avente ad oggetto gli affidamenti, e il relativo andamento, dei servizi di trasporto pubblico locale (anche "TPL") affidati dalla Regione Autonoma della Sardegna (anche "RAS")<sup>2</sup>.

Innanzitutto, occorre premettere che la Ricognizione 2025 presenta alcune carenze rispetto agli elementi informativi richiesti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riferimento ai risultati sulla qualità (erogata e/o percepita) dei servizi di TPL su gomma e al rispetto degli obblighi in capo ai gestori in termini di tasso di realizzazione degli investimenti programmati, e non svolge alcuna valutazione sull'andamento economico-finanziario delle società affidatarie.

Da quanto risulta dalla documentazione esaminata<sup>3</sup>, ad oggi, la RAS mantiene un'organizzazione dei servizi di TPL urbano ed extra-urbano nel bacino regionale basata su 53 diversi affidamenti. Uno di questi è l'affidamento in favore della società *in house* ARST S.p.A., mentre gli altri 52 sono affidamenti diretti in favore di altrettante società a capitale privato o pubblico<sup>4</sup>.

Tale assetto organizzativo giunge fino ad oggi sostanzialmente immutato da oltre 20 anni, a causa della mancata attuazione della riforma dell'assetto organizzativo del TPL nel bacino regionale (delineata con la l. r. n. 21/2005), che ne ha determinato il procrastinarsi mediante proroghe concatenate, a partire dalla prima scadenza contrattuale risalente al 31 dicembre 2009 fino alla proroga vigente con scadenza al 31 dicembre 2026<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [La Ricognizione 2025 è stata pubblicata da codesto Ente sul portale "Trasparenza SPL" dell'ANAC in data 17 marzo 2026.]

<sup>2</sup> [La parte della Ricognizione 2025 relativa ai servizi affidati alla società partecipata *in house* ARST S.p.A. forma parte integrante, quale allegato, della deliberazione della Giunta Regionale n. 68/17 del 30 dicembre 2025, recante "Piano di razionalizzazione delle partecipazioni, dirette e indirette, detenute dalla Regione al 31 dicembre 2024 e relazione sull'attuazione delle misure di razionalizzazione. Articoli 20 e 24 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP)."]

<sup>3</sup> [Ivi compresa la documentazione allegata alla nota di riscontro alla richiesta d'informazioni inviata all'Autorità da codesto Ente in data 20/04/2026.]

<sup>4</sup> [Le società a capitale pubblico sono quattro:

- CTM S.p.A. - Cagliari, partecipata dal Comune di Cagliari (67,5%), dalla Città Metropolitana di Cagliari (25%) e dal Comune di Quartu Sant'Elena (7,5%);
- ATP S.p.A. - Sassari, partecipata dalla Città Metropolitana di Sassari (72%), dal Comune di Sassari (22%) e dal Comune di Porto Torres (6%);
- ATP S.p.A. - Nuoro, partecipata dal Comune di Nuoro (75%) e dalla Città Metropolitana di Nuoro (25%);
- ASPO S.p.A. - Olbia, partecipata dal Comune di Olbia (100%).]

<sup>5</sup> [Il sistema oggi vigente costituisce il prolungamento – senza soluzione di continuità – di quello basato su concessioni precedenti all'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1370/2007. Infatti, nelle more dell'attuazione della riforma organizzativa del TPL regionale e locale (necessaria a poter procedere ai nuovi affidamenti) – avviata con la l.r. 7 dicembre 2005, n. 21, recante "Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna" –, con deliberazione n. 44/17 del 06/08/2008, per allinearsi alle novità normative allora entrate in vigore, la RAS aveva trasformato le originarie "concessioni" in contratti di servizio "ponte", con durata iniziale dal 01/10/2008 al 31/12/2009.

L'articolo 45 "Proroga delle concessioni" della richiamata legge di riforma del TPL prevedeva quanto segue: "L'Amministrazione regionale è autorizzata a prorogare, a decorrere dal 1° gennaio successivo alla data di scadenza di cui al comma 1 [ovvero la scadenza contrattuale] e fino alla definizione delle procedure concorsuali ed al materiale avvio dei servizi stessi, le concessioni in essere, fatte salve le eventuali modifiche derivanti dalla razionalizzazione dei servizi." (parentesi aggiunta).

Coerentemente con tale previsione, la RAS ha adottato i seguenti provvedimenti di proroga dei contratti di servizio di TPL nel tempo, al fine di garantire la continuità dei servizi nelle more dei nuovi affidamenti, da aggiudicarsi a valle del completamento del processo di riforma del TPL:

1. dal 30/09/2012 al 31/12/2012, con deliberazione della Giunta regionale n. 39/43 del 26/09/2012;
2. dal 31/12/2012 al 31/03/2013, con deliberazione della Giunta regionale n. 50/38 del 21/12/2012;
3. dal 31/03/2013 al 30/04/2013, con deliberazione della Giunta regionale n. 15/36 del 29/03/2013;
4. dal 30/04/2013 al 31/12/2013, con deliberazione della Giunta regionale n. 21/25 del 05/06/2013;
5. dal 31/12/2013 al 31/12/2014, con deliberazione della Giunta regionale n. 55/4 del 31/12/2013;
6. dal 31/12/2014 al 31/12/2016, con deliberazione della Giunta regionale n. 4/16 del 05/02/2014;
7. dal 31/12/2016 al 02/12/2019, con deliberazione della Giunta regionale n. 65/4 del 16/12/2016;
8. dal 03/12/2009 al 02/12/2021, con deliberazione della Giunta Regionale n. 38/23 del 26/09/2019, secondo quanto disposto dall'articolo 5, comma 39, della L.R. n. 48/2018, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007;

Nonostante l'approssimarsi di tale scadenza, la RAS non risulta aver ancora adottato alcun atto o provvedimento decisivo al fine di modificare il descritto *status quo*. Da quanto reso noto da codesto Ente, infatti, risulta essere stato appena avviato – senza peraltro evidenza di relativi provvedimenti di indirizzo e/o attuativi – l'iter di revisione della legge di riorganizzazione del TPL regionale, passaggio che l'Ente ritiene fondamentale al fine di poter procedere nel percorso finalizzato ai nuovi affidamenti. Tra l'altro, risultano ancora incompiute le valutazioni di scenario di cui al nuovo Piano Regionale dei Trasporti, che – da quanto ipotizza la Regione – dovrebbe essere approvato entro l'anno.

Di fatto, quindi, è ancora mancante l'intera architettura di previsioni a livello di *governance* e di programmazione strategica, tecnica e operativa (di lungo e di medio-breve periodo), ritenute necessarie per poter definire le caratteristiche fondamentali dei nuovi servizi da affidare. Una volta definite queste ultime, occorre espletare una sequenza di adempimenti normativi – tra cui, l'adozione della relazione ex articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 sulla scelta della modalità di gestione e la tempestiva pubblicazione dell'avviso di pre-informazione ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 –, oltre alle attività da svolgersi in ottemperanza al quadro regolatorio<sup>6</sup>. Infine, una volta giunti alla definizione della documentazione di gara, occorre tenere conto dei tempi tecnici necessari dall'avvio delle gare fino all'aggiudicazione, alla sottoscrizione dei contratti di servizio e al definitivo avvio dei servizi.

Di fronte all'evidenza di tale grave ritardo, codesto Ente ha già manifestato l'intenzione di adottare nuove "*proroghe tecniche*" per garantire la continuità dei predetti servizi<sup>7</sup>.

In proposito, l'Autorità desidera esprimere particolare preoccupazione in merito alla circostanza per cui – posto lo stato assai preliminare delle procedure ai fini dei nuovi affidamenti, delle quali è stata solo succintamente offerta una panoramica – l'orizzonte temporale fino al completamento di tale processo appare fortemente indeterminato, rendendo tale anche l'entità dell'aggravato danno alla concorrenza e all'utenza derivanti dalla procrastinazione dell'assetto attuale.

Di fronte a tale quadro complessivo, si ritiene quindi fondamentale sollecitare codesto Ente ad adoperarsi con la massima urgenza al fine di adottare gli atti di competenza finalizzati ai nuovi affidamenti dei servizi di TPL urbano ed extra-urbano nel territorio regionale, in coerenza con l'apparato normativo attuale, a garanzia della qualità e dell'efficienza di tali servizi, oltre che del buon utilizzo della finanza pubblica e a tutela della concorrenza.

Si ricorda, tra l'altro, che eventuali ulteriori atti di proroga d'emergenza degli affidamenti in essere sarebbero giustificati soltanto in presenza di circostanze di concreta eccezionalità, in linea con quanto previsto dall'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>8</sup>.

Nel contesto descritto, lungi dal trovarsi di fronte a circostanze eccezionali, si osserva una prolungata situazione di ritardo da parte della RAS nell'espletare le attività di competenza necessarie a finalizzare i nuovi affidamenti dei servizi in parola, finanche a partire dalla mancata implementazione della riforma dell'organizzazione del TPL nel territorio regionale avviata (sulla carta) oltre 20 anni fa.

Si evidenzia, inoltre, il principio (più volte ricordato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>9</sup>) secondo cui non è consentito al legislatore regionale stabilire la proroga della scadenza delle concessioni di servizi di trasporto pubblico in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza affermati dalla normativa nazionale ed europea<sup>10</sup>. Pertanto, eventuali ulteriori proroghe potranno essere disposte soltanto sulla base degli strumenti normativi messi a disposizione dall'apparato legislativo nazionale ed euro-unitario applicabile.

---

9. dal 02/12/2021 al 31/12/2023, con deliberazione della Giunta Regionale n. 48/57 del 10/12/2021, secondo quanto disposto dall'articolo 26 della L.R. n. 17 del 22/11/2021, ovvero "in armonia" con la normativa emergenziale COVID di cui all'articolo 92 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007;

10. dal 31/12/2023 al 31/12/2026, con deliberazione della Giunta Regionale n. 43/24 del 07/12/2023, secondo quanto disposto dall'articolo 139 della L.R. n. 9 del 23/10/2023, ai sensi dell'articolo 26 della L.R. n. 17 del 22/11/2021.]

<sup>6</sup> [Il quadro regolatorio prevede specifiche tempistiche. Senza pretese di esaustività, si menzionano la misura 6 della Delibera ART n. 48/2017, che prevede la trasmissione da parte dell'Ente di una relazione sui lotti, sulla quale l'ART fornisce un parere entro 45 giorni dal ricevimento. Tra gli altri adempimenti regolatori, inoltre, la delibera ART n. 154/2019 impone l'obbligo di consultazione preliminare del mercato sugli elementi fondamentali della gara, da concludersi entro 60 giorni (Misura 4), a cui segue – successivamente alla valutazione dei contributi alla consultazione, alla predisposizione definitiva del PEF simulato e degli altri documenti ai fini della gara – la redazione della Relazione di Affidamento, oggetto di invio all'ART per le verifiche di competenza con riscontro entro 60 giorni (Misura 2), salvo sospensione del termine in caso di richiesta di integrazioni o modifiche.]

<sup>7</sup> [Nota di riscontro del 20/04/2026, cit..]

<sup>8</sup> [La necessità delle condizioni di eccezionalità si evince anche dai recenti orientamenti interpretativi della Commissione Europea, ovvero la "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" (2023/C 222/01), in base alla quale: "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."]

<sup>9</sup> [Cfr. Corte cost., n. 16/2021.]

<sup>10</sup> [In tal proposito, deve evidenziarsi che la vigente proroga è stata adottata secondo quanto disposto dall'articolo 139 della legge regionale n. 9 del 23/10/2023, il quale recita come segue: "1. Al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto su gomma e su metropolitano, la Regione, nelle more della riforma del trasporto pubblico locale da attuarsi ai sensi dell'articolo 48 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), ridetermina al 31 dicembre 2026 la scadenza dei contratti di servizio sottoscritti ai sensi dell'articolo 26 della legge regionale n. 17 del 2021 (missione 10 - programma 02 - titolo 1)". Non si evince

Restano fermi, in ogni caso, gli strumenti di cui all'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990 in caso di adozione di atti che risultino contrari alle norme a tutela della concorrenza.

Si ricordano, infine, gli obblighi istruttori e motivazionali previsti dal d.lgs. n. 201/2022 – applicabili sia al TPL che al trasporto pubblico regionale<sup>11</sup> – quali, in particolare, la necessità di predisporre un'apposita relazione in merito alla forma di gestione che verrà prescelta per ciascun nuovo affidamento (articolo 14) e, in caso di gestione *in house* con superamento delle soglie euro-unitarie, anche la necessità di corredare la deliberazione di affidamento del servizio con una qualificata motivazione che dia conto, tra l'altro, delle ragioni del mancato ricorso al mercato, anche in base ai risultati pregressi (articolo 17).

Inoltre, si rammentano le recenti modifiche apportate all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, finalizzate, da un lato, a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la ricognizione sull'andamento gestionale dei servizi pubblici affidati, e, dall'altro lato, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente.

Tutto quanto sopra considerato, si invita codesto Ente a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per affrontare le criticità sopra rilevate, eventualmente valutando l'invio di un cronoprogramma realistico delle attività procedurali e istruttorie da espletarsi fino alla presunta data di avvio dei suddetti nuovi affidamenti, così da tenere l'Autorità aggiornata sul progressivo rispetto degli obblighi sopra illustrati.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

LA PRESIDENTE *f.f.*

*Elisabetta Iossa*

---

*alcun riferimento alla normativa nazionale, la quale, come noto, disponeva la possibilità di prorogare i contratti di TPL fino al medesimo termine massimo del 31 dicembre 2026 ex articolo 24, comma 5-bis, del d.l. n. 4/2022, prevedendo però precise condizioni per usufruirne, in ordine ai "significativi investimenti [...] orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto dei passeggeri, aventi un periodo di ammortamento superiore rispetto alla scadenza dell'affidamento", da realizzarsi almeno in parte in autofinanziamento da parte dei gestori e con la predisposizione di un apposito piano economico-finanziario.]*

<sup>11</sup> *[Il comma 4 dell'articolo 1 della legge per la concorrenza 2025 (legge del 18 dicembre 2025, n. 190), infatti, ha disposto l'introduzione del nuovo comma 4-bis all'articolo 48 del d.l. 50/2017, che recita come segue: «4-bis. Agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-bis del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.»]*