



Venezia, 24-03-2016

nr. ordine 289  
Prot. nr. 27

All'Assessore Renato Boraso

**e per conoscenza**

Alla Presidente del Consiglio comunale  
Al Sindaco  
Al Capo di Gabinetto del Sindaco  
Ai Capigruppo Consiliari  
Al Vicesegretario Vicario

## INTERROGAZIONE

**Oggetto:** Bando di gara per il subaffidamento di servizi automobilistici di TPL - interrogazione ai sensi dell'art. 7 del Reg. C.C.

**Tipo di risposta richiesto:** scritta

**Premesso che**

1. in data 10.12.2015 è stato pubblicato sulla GUCE un bando di gara per procedura ristretta, indetto da AVM S.p.A. e relativo al "subaffidamento dei servizi pubblici automobilistici effettuati con autobus di proprietà di ACTV S.p.A. concessi in comodato, fino al 31.1.2019" di linea, per un importo complessivo di € 9.430.000 suddiviso in tre lotti da aggiudicarsi congiuntamente (servizio urbano Mestre, servizio extraurbano e servizio omnibus);
2. in data 21.01.2016, prima della scadenza per l'invio delle offerte, il suddetto bando è stato annullato in autotutela con un avviso del seguente tenore: "a seguito di alcuni preavvisi di ricorso ex art. 243 codice appalti, la stazione appaltante ritiene di dover meglio specificare la consistenza dell'oggetto di gara, avendo rilevato delle discrasie tra l'indicazione in lotti e la modalità di aggiudicazione";
3. in data 15.02.2016 è stato pubblicato un nuovo bando che non prevede più la divisione in lotti ed il cui importo, € 8.875.000, è ridotto rispetto a quello iniziale (eliminato l'importo relativo al servizio omnibus);
4. l'art. 2 del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163) stabilisce, al comma 1 bis, che: "nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti";
5. l'art. 11 dello stesso Codice prevede che "prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte";

**premessi altresì che**

6. ai sensi dell'art. 3 bis del D.L. 138/2011, la Regione Veneto ha riconosciuto, con delibera GR n. 2333 del 16.12.2013, la costituzione dell'Ente di Governo del TPL del Bacino Veneziano tramite convenzione stipulata tra Provincia di Venezia e i Comuni di Chioggia e Venezia. Tale Ente di Governo ha, tra le altre, le seguenti funzioni (desunte dalla L.R. 30 ottobre 1998 n. 25): "a) organizzazione del servizio di TPL nel bacino veneziano, scelta della forma di gestione, determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, affidamento della gestione e relativo controllo e pubblicazione della relazione ex art. 34 D.L. 179/2012; (...) g) espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi urbani ed extraurbani, minimi ed aggiuntivi; h) stipula dei contratti di servizio relativi ai servizi urbani, extraurbani ed interregionali minimi e aggiuntivi";
7. la società AVM S.p.A. è affidataria in house providing dei servizi di TPL del Bacino Territoriale ottimale e omogeneo di Venezia – ambito di unità di rete dell'area urbana di Venezia (Comuni di Venezia e Spinea), giusta deliberazione n. 7 del 15.12.2014 del ricordato Ente di Governo;
8. nel contratto di servizio, allegato alla deliberazione citata, si specifica, in premessa, che però: "l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale dovrà essere svolta da Actv S.p.A. quale società operativa controllata da AVM S.p.A. (anche ai sensi dell'art. 218 del D.lgs. n. 163/2006) il cui rapporto sarà regolato da un contratto di appalto di servizi del tipo gross cost;)...". E poi, ancora, all'art. 5 dello stesso contratto si ribadisce che: "l'Affidatario è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi: a. eseguire i servizi di trasporto, oggetto del presente contratto, mediante ACTV S.p.A.; b. utilizzare le infrastrutture (sedi, depositi, officine, cantieri, impianti di fermata) e le reti di trasporto pubblico (sistema tranviario) messe a disposizione da PMV S.p.A.; c. utilizzare la rete di vendita ed i servizi commerciali relativi al tpl gestiti da Ve.La. S.p.A.";
9. l'art. 12 dello stesso contratto, rubricato "sub affidamento dei servizi" statuisce, al comma 1, che: "allo scopo di conseguire benefici economici e gestionali è consentito ad AVM S.p.A., ai sensi dell'art. 26 della L.R. 25/98 e successive

*modificazioni ed integrazioni, subaffidare a terzi vettori, previa autorizzazione dell'Ente affidante, servizi nel limite massimo del 20% di quelli affidati e oggetto del presente contratto, con l'osservanza e nel rispetto delle procedure di cui all'art. 22 della stessa legge regionale".* Parimenti, il Regolamento di funzionamento dell'Ente di Governo, all'art. 6 co. 2, riconosce il potere allo stesso Ente circa *"l'autorizzazione al sub affidamento a terzi vettori nei limiti previsti dalla normativa"*;

10. l'art. 26, comma 4, della già citata legge regionale dispone che: *"in caso di decadenza o di revoca dell'affidamento viene meno contestualmente il subaffidamento, senza alcun obbligo di indennizzo da parte dell'ente affidante"*;

11. l'affidamento diretto ad AVM del servizio di TPL è stato oggetto di un pesantissimo parere consultivo dell'Antitrust (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), ex art. 22 della Legge 10 ottobre 1990 n. 287, in cui si afferma che mancano ad AVM i requisiti previsti dalla normativa comunitaria per un affidamento in house. Si motiva così: *"...è una holding in relazione alla quale la natura e l'ampiezza delle attività ricomprese nell'oggetto sociale della stessa potrebbero pregiudicare il rapporto di controllo tra l'Amministrazione affidante e l'impresa in esame, lasciando presumere l'esistenza di una (anche potenziale) vocazione commerciale basata sul rischio di impresa, suscettibile di condizionare le scelte strategiche della società stessa, distogliendola dalla cura primaria dell'interesse pubblico di riferimento..."*. *"In secondo luogo"*, prosegue l'Authority, *"le motivazioni addotte per giustificare l'affidamento diretto appaiono prive di qualsiasi effetto utile sia ai fini del miglioramento del servizio sia in termini di risparmio di risorse pubbliche, risultando invece idonee a sottrarre al processo di liberalizzazione i servizi di TPL rientranti nel bacino di competenza"*;

#### **considerato che**

12. contrariamente a quanto scritto nel bando, AVM non dispone di autobus da concedere in comodato alla ditta subaffidataria. Nella prima versione del bando di gara si specificava, per la verità, che gli autobus erano *"di proprietà di ACTV S.p.A."*, ora tale dicitura è sparita ma la situazione di AVM è rimasta del tutto immutata e quindi è presumibile che AVM si stia impegnando ancora a disporre di beni altrui. AVM, peraltro, non dispone poi di un direttore tecnico per l'esercizio dell'attività di trasporto ai sensi del D.M. 448/91 (ora D.Lgs. 395/2000) né è iscritta al REN (Registro Elettronico Nazionale), condizioni invece ben presenti in capo ad ACTV;

13. l'affidamento ad AVM è dunque solo formale perché, come scritto anche nel Contratto di Servizio, l'esecuzione dei medesimi servizi di trasporto pubblico locale è espressamente affidata ad ACTV S.p.A. il cui rapporto è regolato con contratto di appalto *"gross cost"* mentre la modalità normale per gli affidamenti in house è quella del *"nett cost"*;

14. attualmente i servizi di TPL, oggetto dei bandi esaminati, sono erogati da imprese del gruppo LA LINEA S.p.A., società a maggioranza privata ma di cui ACTV ha una quota minoritaria del 26% che è in fase di cessione;

15. nel bando di gara non si fa alcuna menzione a vincoli contrattuali, per la ditta subaffidataria, di salvaguardia dei lavoratori attualmente occupati nel servizio (poco più di 70 persone) come prevede l'art. 16 del CCNL autoferrotranvieri del 28.11.2015;

#### **considerato inoltre che**

16. il parere dell'Antitrust è stato inviato all'Ente di Governo del TPL e ai tre enti locali che l'hanno costituito, in data 22.12.2015, ma pare che, fino alla sua avvenuta pubblicazione un mese dopo, le amministrazioni siano rimaste ferme perché il Sindaco di Venezia, nonché Sindaco della Città Metropolitana, avrebbe imposto il silenzio sull'intera vicenda a tutti gli uffici. Ciò ha cagionato un'irragionevole stasi dell'attività amministrativa con l'irragionevole blocco delle due gare coinvolte sempre nel parere, con evidente danno per le imprese partecipanti: quella *"a doppio oggetto"* per i servizi di TPL del Veneto orientale, volta all'individuazione di un socio di ATVO S.p.A. mediante sottoscrizione e aumento di capitale sociale del 15% nonché quella relativa al TPL gomma extraurbano sulla linea Chioggia-Venezia (delibere n. 13 e 15 dell'Ente di Governo);

#### **premesso e considerato tutto quanto sopra, si chiede:**

1. di indicare se e con quale atto AVM abbia deliberato di indire la gara per il sub affidamento qui in esame, ai sensi del D.Lgs. 163/2006, posto che nei due bandi di gara non c'è alcun riferimento in tal senso;

2. di spiegare se il *"Direttore Generale Gruppo AVM"* abbia il potere di firma per il bando in questione posto che la visura camerale di AVM attesta solo il potere di *"autorizzare gli acquisti di lavori, servizi e forniture nei limiti di importo previsti nel budget o di importo unitario non superiore a 520.000 euro..."*;

3. di specificare, in modo puntuale, quali siano *"le discrasie tra l'indicazione in lotti e la modalità di aggiudicazione"* riscontrate nel primo bando di gara e ritenute idonee a revocare il medesimo e sostituirlo con un altro privo della divisione in lotti;

4. di spiegare, conseguentemente, le ragioni per cui AVM ha ritenuto di non *"favorire l'accesso alle piccole e medie imprese"* al bando, come disposto dall'art. 2, comma 1 bis, del Codice degli Appalti con l'obbligo della divisione (e aggiudicazione) in lotti funzionali. Si spieghi altresì perché la motivazione non è riportata nel medesimo bando visto che, come detto, non v'è traccia di delibere o determine degli organi aziendali;

5. di spiegare quali siano le misure previste a tutela dei lavoratori, precedentemente impiegati nei servizi di TPL qui sub affidati;

6. di valutare se non fosse più corretto, alla luce delle premesse fatte, individuare nell'Ente di Governo del TPL del Bacino Veneziano o, in subordine, in ACTV S.p.A. l'organismo maggiormente competente a indire la gara per il sub affidamento;

7. di indicare in ogni caso se, e con quale atto, l'Ente di Governo abbia autorizzato il sub affidamento di una parte dei servizi da parte di AVM, come previsto dall'art. 12 del contratto di servizio il quale, a sua volta, ricalca il disposto dell'art. 26 L.R. n. 25/1998. Si precisi altresì quali e quanti siano i *"benefici economici e gestionali"* che l'azienda attende di

conseguire da questa operazione;

8. di illustrare i motivi in ragione dei quali l'Ente di Governo ha optato per un affidamento *in house* del tipo "gross cost" anziché uno con modalità "nett cost" che, ponendo a carico del gestore oltre al rischio industriale anche il rischio commerciale, lo avrebbe incentivato non solo a mantenere efficiente la produzione e l'erogazione del servizio contenendone i costi, ma l'avrebbe portato anche sul lato dei ricavi a migliorare la qualità del servizio e la quantità dei volumi resi;

9. di conoscere quali misure concrete vuole adottare l'amministrazione di fronte ai gravi rilievi dell'Autorità per la Concorrenza rispetto all'affidamento *in house* ad AVM S.p.A. che, come sembra, risulta illegittimo per contrarietà a norme nazionali e comunitarie e perciò potenzialmente in grado di viziare anche il bando di gara per il sub affidamento dei servizi di TPL, generando nuovi ricorsi al giudice amministrativo;

10. se non si ritenga opportuno, in considerazione di quanto sopra premesso e considerato, valutare un ritiro ed annullamento del bando in esame;

11. se non sussistano responsabilità in capo al management di AVM e all'Ente di Governo per le condotte sopra descritte e, se del caso, quali misure si intendono adottare.

**Davide Scano**