



Venezia, 18-12-2018

nr. ordine 1349  
Prot. nr. 286

Al Sindaco Luigi Brugnaro

**e per conoscenza**

Alla Presidente della X Commissione  
Alla Segreteria della Commissione consiliare X  
Commissione  
Alla Presidente del Consiglio comunale  
Al Capo di Gabinetto del Sindaco  
Ai Capigruppo consiliari  
Al Vicesegretario Vicario

## INTERPELLANZA

**Oggetto:** Proroga di gare di appalto e problematiche presso il Comune di Venezia. Gara d'appalto: "Affidamento del servizio di pulizia delle sedi, dei mezzi di trasporto e di tutte le pertinenze del gruppo AVM – riferimento procedura G01637.

**Tipo di risposta richiesto:** in Commissione

### PREMESSO CHE:

- gli scriventi, con la presente interpellanza, intendono sostanziare maggiormente e ribadire gli argomenti esposti nel corso della Commissione del 14 maggio 2018, inerente l'argomento indicato in oggetto (vedi l'interpellanza n. 1074 del 24/04/2018, in allegato 1), in quanto, nel corso del corrente mese, sono emersi nuovi elementi che confermano la necessità di approfondite verifiche da parte della proprietà pubblica.

### I FATTI:

1) Nel mese di gennaio 2013, a seguito di una gara svolta nell'anno 2012, ACTV stipula con la ditta Dussmann il nuovo contratto per le pulizie degli impianti e dei rotabili, la cui durata è di anni quattro e cioè fino a gennaio 2017. (\*1)

2) In data 27 aprile 2016, quindi nel corso della valenza contrattuale di cui al punto 1, sempre ACTV, sottoscrive un contratto di affidamento diretto in economia alla medesima Dussmann, per un importo di €. 5.877.982,72 valido per un periodo di 21 mesi, con decorrenza al 27 aprile 2016 e conclusione al 31 gennaio 2018, avente per oggetto le medesime lavorazioni del contratto già sottoscritto nel 2013. Contratto di cui, di fatto, viene incrementata/prorogata la durata di 12 mesi rispetto alla scadenza naturale. (**Allegato 2 - Società trasparente ACTV - Prospetti annuali - art. 1 c. 32 L.190 del 6/11/2012 -, anno 2018**).

3) La Società AVM, ad aprile del 2017, ha avviato la nuova procedura di gara delle pulizie (procedura ristretta) richiedendo la qualificazione delle imprese entro il 16 maggio 2017 (**allegato 3**). Da quella data e fino a giugno 2018 la procedura è rimasta in stand by per oltre 12 mesi ed il contratto precedente di affidamento diretto, stipulato con la Dussmann fino al 31 gennaio 2018, è andato di fatto in *prorogatio*.

\*1 La notizia è stata ricavata dalla stampa locale dell'epoca. Sul sito di ACTV non sono presenti le informazioni dettagliate in merito all'importo di aggiudicazione.

### CONSIDERATO CHE:

- in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio, categorico, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, **l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica (T.A.R. Sardegna Cagliari n. 00755/2014, confermata da Consiglio di Stato sez. III n. 01521/2017 con cui si è affermato che: "La proroga, anzi, costituisce strumento del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali")**;

- **la differenza tra rinnovo e proroga di contratto pubblico sta nel fatto che il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse in quanto non più attuali; la seconda ha, invece, come solo effetto**

**il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario;**

- la proroga, nell'unico caso oggi ammesso ai sensi dell'art. 106, del d. lgs. n. 50 del 2016, **ha carattere di temporaneità** e rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro. Ciò, è stato chiarito, conformemente all'univoco orientamento della giurisprudenza, anche dall'ANAC, pure in relazione al previgente impianto normativo. E' stato, infatti, evidenziato (*parere AG38/2013*) che la proroga "è teorizzabile ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) **nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente**" (*Consiglio di Stato sez. V, sent. 11.5.2009, n. 2882*);

- se è vero, dunque, che sono considerate legittime le clausole di proroga inserite ab origine nella *lex specialis* (*Consiglio di Stato, sez. III, 5 luglio 2013, n. 3580; sez. V, 27 aprile 2012, n. 2459; sez. VI, 16 febbraio 2010, n. 850*), giacché in tal modo non è configurabile una violazione della par condicio, né si dà vita ad una forma di rinnovo del contratto in violazione dell'obbligo di gara (**laddove se la stazione appaltante procedesse a prorogare il contratto oltre i limiti delle previsioni della lex specialis ovvero, in assenza di tali previsioni, alla scadenza naturale del contratto, sussisterebbe un'illegittima fattispecie di affidamento senza gara**), è altrettanto vero che **la facoltà di proroga del contratto di appalto, anche in presenza di una clausola della lex specialis, soggiace, comunque, a determinate condizioni**;

- la clausola di proroga inserita nel contratto conferisce, infatti, all'ente il diritto potestativo di richiedere al contraente privato la prosecuzione del contratto e, inoltre, come chiarito dalla unica giurisprudenza anche del Giudice d'Appello, il rapporto tra la regola, cioè la gara, e l'eccezione, cioè la possibilità di – limitata – proroga, se prevista, si riflette sul contenuto della motivazione. Nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si determini alla proroga del rapporto **tale determinazione dovrà essere analiticamente motivata, dovendo essere chiarite le ragioni per le quali l'ente ritiene di discostarsi dal principio generale** (*Consiglio di Stato, sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6194*).

- per ultimo., il T.A.R. di Milano, con sentenza del 10/11/2017 n. 2128, recita: ..."parimenti infondato è il richiamo all'articolo 106 comma 11 del D.Lgs. 50/2016 riguardante la disciplina della proroga dei contratti, che però non attribuisce certamente al contraente uscente, una sorta di diritto esclusivo ed incondizionato alla proroga...".

#### **CONSIDERATO ALTRESÌ CHE:**

- quanto sostanziato in premessa, attraverso sentenze di vari T.A.R. nazionali e del Consiglio di Stato, ben definisce i contorni e i limiti delle proroghe nei pubblici contratti;

- peraltro, gli scriventi, già in sede della succitata commissione, li confermavano, esprimendo perplessità, ribadite (come da verbale della seduta consiliare del 14 maggio 2018) con un'affermazione ivi proferita dall'avvocato della società A.V.M.: "Concordo non ci debba essere un abuso delle proroghe";

- inoltre, da informazioni assunte, da lavoratori e dal sindacato aziendale di AVM, risulterebbe che l'iter della nuova procedura di gara ferma per oltre 12 mesi e ripresa rapidamente dopo la nostra precedente interpellanza sembra essersi conclusa da qualche settimana con l'aggiudicazione provvisoria alla medesima ditta Dussmann;

- raccogliendo le preoccupazioni dei lavoratori del settore pulizie, tale aggiudicazione sembrerebbe essere risultata anomala anche in quanto il prezzo offerto per i 4 anni di validità del contratto della Dussmann risulterebbe significativamente inferiore di circa il 10% rispetto ai prezzi pagati fino ad oggi;

- proprio da tale ultima informazione si osserva che, al di là della legittimità amministrativa degli atti assunti dalle due società pubbliche, la posposizione dei termini contrattuali di circa 23 mesi del contratto con la Dussmann (quale somma del maggior periodo dal 31 gennaio 2017 al 31 gennaio 2018 e l'ulteriore proroga dall'1 gennaio 2018 ad oggi) con tale prolungamento contrattuale potrebbe avere procurato un grave danno erariale, provocato da chi ha responsabilità diretta in ACTV e AVM, visto che il prezzo offerto parrebbe essere inferiore di circa il 10% rispetto a quanto pagato correntemente nell'anzidetto periodo. A puro titolo di esempio, se tale circostanza venisse accertata, si tratterebbe di un danno complessivo a carico delle due società pubbliche verosimilmente di oltre 500.000,00€. nel biennio di maggiore validità del contratto con la ditta Dussmann;

- per ultimo, proprio nel corso dell'VIII Commissione del 13 dicembre u.s., il Collegio dei Revisori dei Conti, in un passaggio della loro relazione, hanno evidenziato: " ... **Il Collegio raccomanda ancora il costante controllo delle società partecipate che presentano previsioni 2018 di risultati economici di esercizio negativi e/o notevoli esposizioni finanziarie. Il Collegio, inoltre, raccomanda un attento monitoraggio delle scadenze dei contratti di servizio al fine di attivare tempestivamente le procedure di legge per i nuovi affidamenti...**".

#### **SI CHIEDE AL SINDACO ED ALL'ASSESSORE COMPETENTE:**

1. di conoscere le motivazioni che hanno portato ad interrompere il primo contratto in corso di validità dello stesso e a procedere con l'affidamento diretto per un periodo esteso di 12 mesi rispetto alla scadenza naturale del contratto allora in essere;

2. di conoscere su quali basi giuridiche tale azione possa essere considerata legittima;

3. di conoscere i soggetti che hanno proceduto a proporre, valutare ed approvare la procedura di interruzione del contratto affidato con gara surrogandolo con il nuovo contratto in affidamento diretto;

4. di chiarire se se gli importi economici dell'affidamento diretto sono quelli già definiti nella procedura di gara del 2012 o ci siano stati eventuali differenti valutazioni dei termini tecnici ed economici rispetto alle condizioni contrattuali di gara e se da ciò possa essere derivato un danno economico alla Società e, di qui, al Comune di Venezia che ne è il proprietario.

**Si chiede di conoscere altresì:**

1. se è stata assunta una determinazione di proroga del servizio ed in tale caso si richiedono gli estremi di tale atto con indicazione di coloro che lo hanno proposto ed approvato. Inoltre si richiede se tale proroga o novazione contrattuale sia stata riportata o meno sull'apposita area del sito aziendale "Società trasparente";

2. se nel periodo di *prorogatio*, tuttora in corso di validità dall'1 gennaio 2018, siano state mantenute con la ditta Dussmann le medesime condizioni originarie del contratto oppure sia avvenuta una ricontrattazione migliorativa per la società AVM.

**Si ribadisce, ancora una volta, ai fini della prevenzione e di una totale trasparenza, la richiesta di avvio, da parte di questa Amministrazione, di eventuali altri accertamenti, volti a verificare la sussistenza all'interno della stessa AVM e delle altre società partecipate, di situazioni analoghe, nelle quali procedure di Gara di appalto risultano iniziate e, senza apparenti ragioni, sospese o prorogate. E di fornire, nella Commissione competente i relativi elenchi.**

**Allegati:** [Allegato 1](#), [Allegato 2](#), [Allegato 3](#).

**Ottavio Serena**

Renzo Scarpa