

AS1251 - AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI DI TPL NEL BACINO TERRITORIALE OTTIMALE DI VENEZIA

Roma, 22 dicembre 2015

Ente di governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia

Città metropolitana di Venezia (ex Provincia di Venezia)

Comune di Venezia

Comune di Chioggia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a seguito di svariate denunce ricevute a riguardo, intende effettuare alcune considerazioni, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in relazione alle criticità concorrenziali riscontrate nel complessivo *modus operandi* dell'Ente di governo e degli enti locali che ne fanno parte, con riferimento all'affidamento dei servizi di TPL del bacino di competenza. Ci si riferisce, in particolare, alle problematiche concorrenziali emerse in relazione ai seguenti aspetti: 1) le scelte in materia di affidamento dei servizi di TPL effettuate dalla Provincia di Venezia (ora Città metropolitana) - in attuazione della relazione predisposta nel dicembre 2013 ai sensi dell'articolo 34, comma 20, del DL n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012¹ - e nello specifico la decisione di affidare direttamente alla società AVM S.p.A., in regime di *in house providing*, i servizi relativi al Veneto centro-meridionale, tranne il 10% dei servizi, da affidare con gara, ai sensi dell'articolo 4 *bis* del DL n. 78/2009, e alla società ATVO S.p.A. i servizi relativi al Veneto orientale, attraverso una procedura denominata impropriamente "a doppio oggetto", volta all'individuazione di un socio di ATVO S.p.A. mediante sottoscrizione e aumento di capitale sociale (pari al 15%); 2) le due specifiche procedure ristrette bandite dall'Ente di Governo, quella denominata "a doppio oggetto" e quella relativa al TPL gomma extraurbano sulla linea Chioggia-Venezia, quest'ultima al fine di conformarsi al citato articolo 4 *bis*².

L'insieme di tali affidamenti appare privo di motivazioni plausibili e dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria e nazionale sull'affidamento dei servizi di TPL.

Con riferimento alle scelte in materia di affidamento da parte dell'allora Provincia di Venezia, appaiono in primo luogo mancare, in capo alle società AVM S.p.A. ed ATVO S.p.A., i requisiti che l'ordinamento comunitario e nazionale prescrivono per l'affidamento sulla base del modello di *in house providing*: la prima infatti 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 riferimento³; anche la seconda società, in base allo Statuto, ha un oggetto sociale molto più ampio di quello proprio delle aziende *in house*, che si estende anche a servizi al di fuori del territorio di competenza e/o di mercato; tra l'altro, nel capitale sociale di ATVO sono già presenti soci privati. In assenza dei requisiti per l'affidamento *in house* per ATVO, nel caso dei servizi TPL del Veneto-orientale si è fatto ricorso ad una peculiare procedura di gara, denominata dall'amministrazione "a doppio oggetto", che presenta diverse criticità concorrenziali. Peraltro, preme rilevare che, a seguito di tale scelta, l'Ente di governo non ha neanche proceduto ad affidare con gara il 10% dei servizi in questione, reputando non sussistenti, in queste circostanze, gli obblighi di cui all'articolo 4 *bis* del DL n. 78/2009.

In secondo luogo, 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.

¹ [Cfr. deliberazione di Giunta provinciale n. 176 del 2 dicembre 2013, che ha approvato la "relazione sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento del servizio di TPL" di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012. Cfr. altresì le modifiche successive: deliberazioni di Giunta provinciale n. 223 del 30/12/2013 e n. 28 del 01/04/2014, deliberazione di Consiglio provinciale n. 22 del 15 aprile 2014; infine, la relazione ex art. 34, comma 20, è stata approvata il 16 giugno 2014 dall'Assemblea dell'Ente di Governo.]

² [Entrambe le gare hanno avuto inizio a gennaio 2015.]

³ [Cfr. AS1201 Affidamento della gestione degli approdi all'interno della laguna di Venezia in Boll. n. 27/2015.]

A giustificazione delle proprie scelte, in particolare, l'amministrazione richiama, da un lato, l'incertezza nel flusso dei finanziamenti pubblici e l'esigenza di disporre di servizi flessibili, dall'altro, l'allineamento dei conti aziendali con i costi standard stimati dalla Regione Veneto⁴.

Quanto al primo profilo, l'amministrazione trascura il fatto che, a prescindere dalla modalità di affidamento prescelta, la normativa comunitaria e nazionale prescrive comunque la sottoscrizione di un contratto di servizio volto ad individuare, *ex ante*, livelli di servizio e corrispettivi, fatte salve eventuali variazioni dell'offerta, che è possibile comunque prevedere nel contratto medesimo. Non è quindi consentito affidare i servizi ad una società *in house* (o con lo strumento della gara a doppio oggetto del tipo *esperito*) al fine di garantire una più ampia ed imprecisata discrezionalità dell'amministrazione competente in ordine a quantitativi e corrispettivi.

Con riferimento al preteso allineamento dei costi delle aziende beneficiarie degli affidamenti diretti ai costi standard regionali, dai pertinenti atti amministrativi si evince che i costi standard regionali a cui ci si riferisce sono stati consapevolmente calcolati dalla Regione, ai fini del riparto dei fondi pubblici, in modo da non discostarsi troppo dai costi storici; dunque non è da escludere che gli affidamenti in esame siano difforni anche dalle condizioni, dettate dall'articolo 4 del Regolamento n. 1370/2007, per la compatibilità delle compensazioni pubbliche nel TPL con il divieto di aiuti di stato⁵.

Nel complesso, dunque, le decisioni in materia di affidamenti dell'allora Provincia di Venezia, enunciate anche nella relazione ex articolo 34, comma 20, non appaiono conformi alla normativa comunitaria e nazionale sull'affidamento dei servizi di TPL e sono particolarmente critiche in un'ottica di tutela della concorrenza, in quanto suscettibili di determinare il mantenimento di fatto e senza adeguata motivazione, per almeno altri 6 anni, dell'affidamento diretto dei servizi di TPL rientranti nel bacino di competenza, da parte dei gestori *incumbent*, con la sola eccezione del TPL extraurbano sulla linea Venezia-Chioggia.

L'Autorità intende anche rilevare le significative criticità concorrenziali che emergono con riguardo all'operato dell'Ente di governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia, sia in relazione alla procedura ristretta da questi bandita per il TPL extraurbano sulla linea Venezia-Chioggia sia con riguardo alla procedura ristretta, c.d. "a doppio oggetto", volta all'individuazione di un socio di ATVO S.p.A. mediante sottoscrizione e aumento di capitale sociale (pari al 15%) e al contestuale affidamento alla medesima ATVO dei servizi di TPL nel Veneto orientale.

In relazione alla prima gara, preme osservare che essa è stata strutturata in modo da attribuire un'elevata ed indebita discrezionalità alla stazione appaltante, tale da determinare un'alea eccessiva in merito all'esito della gara e dunque da scoraggiare anche la stessa partecipazione alla procedura di selezione. Anche in considerazione delle caratteristiche del servizio in questione, costituito da una sola linea di autobus, al fine di garantire la più ampia partecipazione alla gara e massimizzarne i possibili esiti concorrenziali, sarebbe stato senz'altro più opportuno predisporre una procedura ad evidenza pubblica, in luogo di una trattativa privata, dando un peso maggiore all'offerta economica e prevedendo criteri di valutazione dell'offerta tecnica precisi ed oggettivi.

Per quanto riguarda la c.d. gara "a doppio oggetto" per il Veneto-orientale, è opportuno segnalare altresì l'anomala architettura della procedura predisposta dall'Ente di governo. Infatti, i requisiti di partecipazione, oltre a risultare di importo eccessivamente elevato se rapportati al valore della procedura, risultano del tutto estranei rispetto al tipo di attività che il nuovo partner privato dovrà svolgere (la gestione dell'area tecnica-officina), così come lo sono i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, per la gran parte tesi a valorizzare fattori quali gli spazi pubblicitari, l'incremento passeggeri, lo sviluppo dei ricavi e della qualità dei servizi, vale a dire elementi tipici della gestione dei servizi di TPL.

Inoltre, anche nell'ambito di questa procedura, viene assegnato un peso decisamente troppo ridotto all'offerta economica (20%), circostanza particolarmente anomala ove si consideri che nel caso in questione la base d'asta è rappresentata dal valore delle azioni. Il ricorso ad una procedura dalle caratteristiche così peculiari appare in sostanza volto a preservare l'affidamento diretto in capo ad ATVO Spa, sottraendo così ulteriormente al processo di liberalizzazione i servizi di TPL rientranti nell'area di competenza, senza alcun effetto utile ai fini del miglioramento del servizio né in termini di risparmio di risorse pubbliche.

Dall'insieme dei fatti e delle considerazioni sopra riportati, dunque, emerge un *modus operandi* degli enti locali in questione, in particolare la Città Metropolitana (ex Provincia) di Venezia nonché dell'ente di governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia, complessivamente volto a ritardare ed ostacolare ogni reale apertura concorrenziale del settore del TPL nel bacino di competenza, con presumibili effetti negativi anche sul livello complessivo dei finanziamenti pubblici da destinare a tali servizi.

L'Autorità invita dunque gli enti sopra detti ad adoperarsi tempestivamente al fine di rimuovere ogni possibile ostacolo concorrenziale nell'affidamento della gestione dei servizi di TPL interessati, sia attraverso una revisione degli attuali

⁴ [A tale riguardo la ex Provincia di Venezia fa riferimento ad una delibera regionale (DGR 686 del 14 maggio 2013, in particolare l'allegato G), avente ad oggetto il riparto annuale del Fondo regionale per il TPL, nella quale si stabilisce di attribuire le risorse per il 2013 sulla base dei costi standard 2010, calcolati da un'apposita Commissione tecnica regionale; in allegato alla delibera è riportata la metodologia adottata per i costi standard.]

⁵ [In particolare, la quarta condizione prevede che "quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non viene effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, sempre tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole".]

affidamenti *in house* (o con gara "a doppio oggetto"), che mediante un fattivo ripensamento in senso concorrenziale delle procedure di gara in corso, sopra nominate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul bollettino di cui all'articolo 26, legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate dall'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella