

Relazione relativa alla modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale veronese su gomma (novembre 2022)

Il quadro normativo vigente

Normativa europea

Il regolamento CE n. 1370/2007 prevede, all'articolo 5, che i servizi di trasporto pubblico di passeggeri su autobus siano resi dagli enti competenti esclusivamente attraverso una delle seguenti modalità:

- attraverso contratti di servizio aggiudicati mediante gara;
- fornendo direttamente i servizi;
- attraverso contratti di servizio stipulati direttamente senza preventiva gara con organismi (anche società) cosiddetti “in house”, cioè organismi distinti dall'ente affidante, ma sui quali l'ente affidante esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e strutture.

Il regolamento CE n. 1370/2007 prevede, all'articolo 8 comma 2, anche che l'aggiudicazione dei contratti in questione si conformi alle suddette modalità a decorrere dal 3 dicembre 2019, concedendo agli stati quindi un periodo transitorio durante il quale adottare le misure necessarie per conformarsi gradualmente alla disposizione comunitaria.

Normativa nazionale

Dopo innumerevoli vicissitudini normative il legislatore nazionale ha fissato due regole fondamentali. Con l'articolo 3bis del decreto legge 138/2011 ha imposto alle Regioni di individuare per tutti i servizi pubblici:

- bacini territoriali ottimali in termini tecnici ed economici per lo svolgimento del servizio (i cosiddetti Ambiti Territoriali Ottimali - ATO);
- per ogni bacino un unico Ente di Governo responsabile dell'erogazione del servizio con tutti i relativi poteri e cioè pianificazione della rete, scelta della forma di gestione tra quelle consentite dalla normativa europea, determinazione delle tariffe, espletamento delle eventuali gare, affidamento degli eventuali contratti, controllo del servizio.

L'articolo 34 e, in particolare, i commi 20 e 21 del decreto legge 179/2012, hanno poi stabilito, sempre per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che gli affidamenti in essere non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31.12.2013 dandone specifica pubblicità. Gli enti affidanti devono pubblicare sul proprio sito internet istituzionale “una relazione che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

Il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legge 30 dicembre 2013 n. 150 ha poi previsto che “la mancata istituzione o designazione dell'Ente di Governo dell'ambito territoriale ottimale, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comporti l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del prefetto competente per territorio, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014, con spese a carico dell'ente inadempiente”.

La norma sopra citata (articolo 13 del decreto legge 150/2013) è stata, infine, modificata dal comma 609 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) che ha prorogato al 28 febbraio 2015 il termine per l'adesione agli Enti di Governo e ha assegnato i poteri sostitutivi al Presidente della Regione.

L'articolo 61 della legge 99/2009 prevede che al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono

avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007.

Inoltre, il decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017, agli articoli 27 e 48 contiene misure relative al trasporto pubblico locale ed in particolare:

- all'articolo 27 disciplina le modalità di riparto del fondo nazionale trasporti e prevede la riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo di cui all'articolo 16 bis, comma 1, del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, qualora i servizi di trasporto pubblico locale non risultino affidati entro il 31 dicembre 2017 con procedure di evidenza pubblica, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara;
- all'articolo 48, comma 4, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle procedure di scelta dei gestori per i servizi di trasporto, prevede che gli enti affidanti devono articolare i bacini di mobilità in più lotti tenendo conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala e da altre ragioni di efficienza economica;
- all'articolo 48, comma 7) indica che nei bandi di gara deve essere previsto il trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal gestore uscente, nel rispetto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001.

Normativa regionale

La legge regionale di settore n. 25/1998 ha delegato a Province e Comuni l'erogazione, rispettivamente, dei servizi extraurbani e urbani in oggetto. Sono ricomprese nella delega le funzioni amministrative riguardanti, la stipulazione dei contratti di servizio e l'erogazione delle risorse finanziarie trasferite dalla Regione per far fronte agli impegni ed agli obblighi derivanti dal contratto di servizio per lo svolgimento dei servizi minimi.

Le modalità di gestione del servizio nel 2014

A Verona gli autoservizi di trasporto pubblico extraurbano di linea sono stati affidati fino al 31 dicembre 2014 alle seguenti ditte:

- Autoservizi Anselmi snc (il servizio affidato è cessato il 31/12/2014);
- Azienda Trasporti Verona (ATV) srl.

ATV srl nel 2014 era indirettamente partecipata al 50% dalla Provincia di Verona (per il tramite della società partecipata Azienda Provinciale Trasporti Verona - APTV - spa) e al 50% dal Comune di Verona (per il tramite della società partecipata Azienda Mobilità e Trasporti – AMT - spa) e non aveva natura di società “in house”.

Nel 2014 la società ATV srl ha gestito circa settanta linee extraurbane sviluppando percorrenze annue per oltre 11 milioni di chilometri, mentre la società Autoservizi Anselmi snc ha effettuato un limitato servizio di trasporto pubblico sperimentale in territorio montano sul percorso Badia Calavena, Castelvero, Nogarotto, Vestenanova, Bolca, Sprea sviluppando percorrenze complessive annue pari a circa 14.000 km.

La Provincia di Verona con deliberazione n. 9 del 21 febbraio 2012 aveva optato, tra le varie soluzioni previste dalla normativa, per l'individuazione dell'affidatario dei servizi attraverso una gara ordinaria.

Dopo questa scelta la Provincia (che era al momento, seppur indirettamente, proprietaria al 50% di ATV srl), non ha però potuto effettuare la gara per l'espresso divieto contenuto nella legge regionale di settore. E' previsto, infatti, che nel caso in cui l'ente competente ad effettuare la gara sia anche comproprietario di un'impresa avente i requisiti per partecipare alla gara, tale competenza passi alla Regione.

Nel 2014 la Regione seppur sollecitata più volte da Provincia e Comune di Verona non ha effettuato la gara e quindi la Provincia, anche al fine di evitare interruzioni di pubblico servizio, ha continuato ad avvalersi dell'istituto del periodo transitorio e ha affidato direttamente i servizi alle suddette ditte stipulando i necessari atti aggiuntivi a precedenti contratti.

La costituzione dell'ATO del TPL veronese

La Regione Veneto ha dato attuazione al decreto legge 138/2011 il 9 ottobre 2015 con la deliberazione della Giunta regionale n. 1360/2015. Per tutto il territorio veronese l'Ente di Governo del TPL è stato individuato nella "gestione associata tramite convenzione tra la Provincia di Verona e i Comuni di Verona e Legnago". La convenzione prevede che quasi tutte le funzioni relative al TPL previste dalla legge regionale n. 25/1998 siano svolte unicamente dalla Provincia di Verona, anche per le reti urbane del capoluogo e di Legnago.

Occorre precisare i passaggi che hanno portato alla stipulazione della convenzione.

La Provincia di Verona con deliberazione di Consiglio 30 giugno 2014, n. 103 aveva deliberato uno schema di convenzione che non ha trovato, però, la necessaria condivisione da parte del Comune di Verona.

Essendo decorso inutilmente il termine del 30 giugno 2014 per la costituzione dell'ATO del TPL veronese da parte della Regione Veneto, il Prefetto competente per territorio avrebbe dovuto assumere i poteri sostitutivi e avrebbe dovuto provvedere agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014, ma così non è avvenuto.

Con nota protocollo n. 79269 del 7 agosto 2014 il Presidente Giovanni Miozzi aveva quindi comunicato alla Regione Veneto l'impossibilità di addivenire ad un testo condiviso della convenzione rispettoso degli indirizzi regionali approvati (con DGR 2048/2013) e si è rimesso alle determinazioni della Regione Veneto, in qualità di ente competente all'individuazione dell'Ente di Governo dell'ATO del TPL.

Con nota protocollo 536483 del 16 dicembre 2014 la Regione Veneto ha esortato gli Enti affidanti veronesi a trovare un accordo per la designazione dell'Ente di Governo entro il 31 dicembre 2014.

Il testo condiviso della convenzione è stato approvato rispettivamente con deliberazione del Presidente della Provincia n. 51 del 30 dicembre 2014, con deliberazione di Consiglio comunale di Verona n. 4 del 12 febbraio 2015 e con deliberazione n. 5 del Consiglio comunale di Legnago del 19 febbraio 2015.

Essendo decorso inutilmente anche il termine del 28 febbraio 2015 per la costituzione dell'ATO del TPL veronese, il Presidente della Giunta regionale avrebbe dovuto assumere i poteri sostitutivi, ma così non è avvenuto.

Gli Enti alla fine hanno sottoscritto la convenzione il 5 maggio 2015.

La convenzione è stata poi trasmessa alla Regione Veneto (il 7 maggio 2015 con nota protocollo provinciale n. 43370).

Le modalità di gestione del servizio nel 2015

Non essendo stato prorogato il termine di legge del 31.12.2014, la Provincia inizialmente non ha potuto procedere all'affidamento del servizio extraurbano di sua diretta competenza, e, in collaborazione con gli uffici del Comune di Verona, ha predisposto gli atti per trasformare ATV in società in house, affinché fosse possibile, integrando adeguatamente la decisione citata per la gara ordinaria e comunque in attesa della gara, affidare direttamente i servizi alla società in house.

Tuttavia il 19 giugno 2015, con nota acquisita al protocollo provinciale n. 57530, l'assessore agli Enti partecipati del Comune di Verona ha comunicato di "non condividere la proposta di procedere con l'operazione di trasformazione in house della società ATV srl" e di accogliere invece la proposta (...) di sollecitare la Regione Veneto a bandire in tempi brevi la gara ordinaria.

Nel frattempo la Provincia (atto repertorio n. 60117 del 3 giugno 2015 del notaio Marco Porceddu Cilione) aveva acquisito (dalla propria società partecipata, APTV spa oggi trasformata in srl in liquidazione), l'intera partecipazione in ATV srl, divenendo quindi proprietaria diretta del 50% della società.

Con nota protocollo n. 59855 del 30 giugno 2015 a firma congiunta del Sindaco di Verona e del Presidente della Provincia è stata nuovamente evidenziata alla Regione Veneto la necessità e l'urgenza che quest'ultima provvedesse all'avvio della gara riservandosi la possibilità di richiedere l'adempimento in via giudiziale "in mancanza di comunicazioni relative al riavvio delle attività regionali" relative alla gara.

Non essendo pervenuto alcun riscontro regionale, in data 21 luglio 2015 veniva deliberata l'impugnazione innanzi al T.A.R Veneto del silenzio-inadempimento della Regione Veneto rispetto alla citata nota protocollo 59855/2015.

In data 21 luglio 2015 la Provincia deliberava la proroga consensuale del contratto di servizio extraurbano con ATV srl (proroga emergenziale) fino al 31 dicembre 2015 ai sensi del comma 5 dell'articolo 5 del regolamento UE n. 1370/2007 autorizzando il dirigente del settore trasporti ad una eventuale ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2016 qualora non fossero rientrate le condizioni di emergenza.

Come spiegato nel paragrafo precedente, solo il 9 ottobre 2015, n. 1360 la Regione Veneto individuava la Provincia di Verona quale Ente di Governo dell'ambito territoriale ottimale ed omogeneo (ATO) del TPL veronese. Con il medesimo provvedimento la Regione Veneto sosteneva che risultava superata l'incompatibilità di cui al comma 1 ter dell'articolo 22 della legge regionale 25/1998 in quanto "implicitamente abrogata dalla normativa nazionale sopravvenuta". Precisava quindi che la competenza all'espletamento delle procedure di affidamento di tutti i servizi, extraurbani e urbani, spettava da quel momento alla Provincia.

Dall'avvio delle funzioni di Ente di Governo la Provincia ha subito ripreso una intensa attività di dialogo e valutazione congiunta con l'altro socio (Comune di Verona, in quanto proprietario del 100% del capitale sociale del socio AMT Spa), per addivenire alla decisione di trasformare ATV srl in società "in house", in modo tale che si potessero prorogare i relativi contratti di servizio per tutto il non breve periodo necessario alla preparazione di questa complessa gara, in modo da assicurare in ogni caso la continuità dei servizi all'interno di un quadro regolatorio ben definito.

Non essendo persuasa dalla sbrigativa interpretazione regionale relativa alla cosiddetta "abrogazione implicita" del divieto previsto dal comma 1 ter dell'articolo 22 della legge regionale 25/1998 la Provincia ha infine deciso, nel contesto dell'approvazione della propria programmazione 2015 (deliberazione consiliare n. 63 del 30 settembre 2015), la dismissione della propria partecipazione in ATV srl e avviato il relativo iter amministrativo.

Le modalità di gestione del servizio nel 2016

Nelle more di una decisione del Comune di Verona relativa all'eventuale affidamento in house dei servizi di TPL e constatato il permanere delle condizioni di pericolo imminente di interruzione del servizio, con determinazione dirigenziale 22 dicembre 2015, n. 4775, il contratto rep. 41368, relativo alla proroga consensuale fino al 31 dicembre 2015 dei servizi di TPL extraurbani, è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2016 (come previsto dalla deliberazione del Presidente 21 luglio 2015, n. 125).

Anche il Comune di Verona, con deliberazione di Giunta comunale 16 luglio 2015, n. 205, ha approvato "la continuazione della gestione del servizio (di TPL urbano) da parte dell'attuale gestore ATV srl, ai sensi del predetto art. 5, paragrafo 5, del regolamento UE n.1370/2007, alle medesime condizioni del contratto stipulato in data 21 giugno 2001, fino all'affidamento del servizio di TPL per l'intero Bacino territoriale veronese da parte della Regione Veneto e comunque non oltre il 31 dicembre 2016".

Il Comune di Legnago con deliberazione di Giunta 3 marzo 2016 ha deciso "la proroga emergenziale fino al 31 dicembre 2016 del contratto di servizio con ATV srl per l'esercizio 2016 del servizio di trasporto pubblico locale del Comune di Legnago, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento UE 1370/2007, con le modalità stabilite dal relativo progetto, denominato "Servizio di trasporto pubblico locale - Progetto Legnago 2015", approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 189 del 10 giugno 2015".

La scelta di competenza della Provincia sulla forma di gestione-affidamento, ai sensi del comma 2 della citata convenzione per l'esercizio delle funzioni di Ente di Governo (allegata alla citata DGR n. 1360/2015), doveva essere preceduta dalle decisioni relative al servizio di ciascun ente del bacino, da manifestarsi presso il comitato di indirizzo (organo decisionale previsto dall'articolo 6 della convenzione) “previa acquisizione del relativo provvedimento da parte del competente organo di ciascun ente”.

Come risulta dai verbali delle riunioni del suddetto comitato di indirizzo, la Provincia sin dal novembre 2015 e quindi subito dopo l'assunzione delle funzioni di Ente di Governo si è attivata per acquisire dai Comuni di Verona e Legnago gli indirizzi indispensabili per la scelta, tra le alternative ammesse dal regolamento UE n. 1370/2007, sulla forma di gestione e sulle conseguenti procedure.

In particolare il comitato di indirizzo si è riunito in data 26 novembre 2015, 9 dicembre 2015, 29 gennaio 2016 e 15 febbraio 2016, senza assumere alcuna decisione definitiva, data la divergenza delle posizioni della Provincia, favorevole alla modalità di gestione “in house” e del Comune di Verona, favorevole invece all'aggiudicazione mediante gara.

Da ultimo, nella riunione del 17 maggio 2016, il comitato di indirizzo ha preso atto delle seguenti divergenti posizioni relativamente alle modalità per l'affidamento:

- Provincia di Verona e Comune di Legnago: affidamento diretto all'attuale gestore ATV srl previa conversione della società in house;
- Comune di Verona: affidamento mediante gara.

La preferenza espressa dalla Provincia di Verona per la modalità di gestione “in house”, anche temporanea, era determinata dalla prima e fondamentale esigenza di assicurare che, a partire dal 1 gennaio 2017, il servizio TPL continuasse ad essere erogato regolarmente in condizioni di piena legittimità, in quanto non vi erano i tempi tecnici per la scelta di un affidatario mediante gara e l'oggetto stesso della gara, per quanto riguarda il servizio filoviario urbano, presentava fondamentali elementi di aleatorietà (cfr. la relazione del settore provinciale trasporti presentata al comitato di indirizzo del 10 maggio 2016 e successivamente approvata nelle conclusioni dal Consiglio provinciale con deliberazione 6 luglio 2016 n. 27).

La trasformazione in società in house richiedeva però obbligatoriamente l'approvazione da parte dell'assemblea dei soci di modifiche statutarie importanti, per le quali risultava indispensabile il consenso del Comune di Verona, comproprietario indiretto di ATV srl (con quota paritaria a quella della Provincia di Verona pari al 50%) per il tramite della propria società partecipata totalitaria AMT spa.

Per i suddetti motivi, non era possibile procedere all'affidamento in house senza il consenso del Comune di Verona.

Con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 25 del 15 giugno 2016 si decideva di chiedere al Consiglio comunale di Verona di pronunciarsi urgentemente sulla modalità di affidamento dei servizi afferenti al TPL del bacino veronese, indicando nel contempo, nel caso di opzione per la gara:

- il modello di governance societaria (qualora il Comune avesse scelto la gara cosiddetta “a doppio oggetto”);
- la data di partenza del servizio di filovia urbana (sia per la gara a doppio oggetto sia per la gara aperta);

Il Consiglio comunale di Verona con delibera n. 31 del 23 giugno 2016 si pronunciava “a favore dell'espletamento da parte dell'Ente di Governo del TPL di una procedura di gara aperta per l'affidamento del servizio TPL del bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Verona che pone a base di gara l'attuale servizio di TPL urbano di Verona”, senza fornire il consenso all'aggiudicazione diretta ad ATV srl, convertita in società in house, neppure per un periodo transitorio.

Nella successiva seduta del 4 luglio 2016 del comitato di indirizzo dell'Ente di Governo del TPL il rappresentante del Comune di Verona confermava la suddetta decisione consiliare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico veronese con gara aperta per la durata di massimo 9 anni precisando che la filovia urbana in corso di realizzazione non avrebbe dovuto essere inserita nella gara.

Con deliberazione 6 luglio 2016, n. 27 il Consiglio provinciale:

- approvava “le conclusioni della relazione del settore provinciale trasporti presentata al comitato di indirizzo il 17 maggio 2016”;
- approvava “la decisione provinciale relativa alle modalità di affidamento del servizio pubblico locale di trasporto di passeggeri su strada del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Verona espressa dal Presidente nella riunione del comitato di indirizzo in data 17 maggio 2016 e cioè l'affidamento diretto all'attuale gestore ATV srl previa conversione della società in house”;
- prendeva atto “che il Comune di Verona non ha dato il consenso all'affidamento diretto all'attuale gestore ATV srl previa conversione della società in house neppure in via temporanea, limitandosi a confermare la decisione già espressa dall'assessore Toffali nella riunione del comitato di indirizzo in data 17 maggio 2016 a favore dell'espletamento da parte dell'Ente di Governo del TPL di una procedura di gara aperta”;
- stabiliva pertanto “che, non essendo possibile procedere alla conversione di ATV srl in house per mancanza dell'indispensabile consenso del Comune di Verona, siano con urgenza “tentate” le procedure per alienare la quota provinciale di partecipazione in ATV srl e, esperito tale tentativo, avviate quelle per affidare l'attuale servizio di TPL, con esclusione quindi di quello previsto della filovia urbana del capoluogo, mediante la procedura di gara indicata nel comma 3 dell'articolo 5 del regolamento UE n. 1370/2007”.

Con determinazione dirigenziale n. 3634 del 23 settembre 2016 la Provincia indiceva un'asta pubblica per l'alienazione della partecipazione provinciale in ATV srl pari al 50% del capitale sociale.

Con la deliberazione 5 ottobre 2016 n. 13 il Consiglio provinciale:

- approvava i seguenti elementi discrezionali per l'affidamento dei servizi di TPL veronesi:
 - a) oggetto della gara: limitata al servizio attuale esclusa la filovia urbana;
 - b) durata del contratto: 7 anni, eventualmente modificabili conformemente agli esiti del piano economico-finanziario simulato che sarà predisposto in conformità alla misura 12 dell'allegato A) alla deliberazione n. 49/2015 dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti;
- prendeva atto del cronoprogramma della gara e, in particolare, della data prevista per l'avvio del nuovo contratto con il gestore aggiudicatario (10 giugno 2019).

Il 14 ottobre 2016, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea l'avviso di preinformazione relativo alla gara per l'affidamento dei servizi di TPL dell'ambito territoriale ottimale ed omogeneo (ATO) veronese, che prevede quale data di inizio del nuovo contratto di servizio il 10 giugno 2019 (pubblicato sul portale provinciale al seguente indirizzo:

<http://portale.provincia.vr.it/trasparenza/amministrazione-trasparente/bandi-di-gara-e-contratti/avvisi-di-preinformazione-e-sistema-di-qualificazione/avviso-di-preinformazione-ai-sensi-dellart.-7-paragrafo-2-del-regolamento-ce-n.-1370-2007-per-laffidamento-del-servizio-di-transporto-pubblico-locale-veronese-sugomma/view>).

Le modalità di gestione del servizio nel 2017

Valutata la situazione di eccezionale e urgente necessità di tutela di diritti costituzionalmente protetti dei cittadini amministrati e il fatto di non poter altrimenti provvedere, con deliberazione del Presidente della Provincia 23 dicembre 2016, n. 184, è stato deciso, tra l'altro, di:

- prorogare il contratto di servizio con ATV srl per l'affidamento dei servizi di TPL extraurbani veronesi, iscritto al repertorio provinciale n. 41394, fino al 9 giugno 2019;
- affidare direttamente ad ATV srl, il servizio urbano di Verona fino al 31 dicembre 2017 alle condizioni previste dal contratto stipulato con il Comune di Verona in data 21 giugno 2001 limitatamente alle clausole tuttora ancora applicabili e con l'eccezione dei commi 1 e 2 dell'articolo 7, che vengono sostituiti dalla seguente clausola: “ il corrispettivo massimo per i servizi di TPL urbani veronesi non potrà supera-

- re l'importo annuo dell'apposto trasferimento della Regione Veneto, che è esaustivo delle compensazioni per oneri di servizio, restando espressamente escluso qualsiasi ulteriore onere a carico della Provincia”;
- affidare direttamente ad ATV srl il servizio urbano di Legnago fino al 31 dicembre 2017 alle condizioni previste dal contratto stipulato in data 22 giugno 2001, così come successivamente integrato con successivi atti aggiuntivi fino al 31 dicembre 2016, limitatamente alle clausole tuttora ancora applicabili e con l'eccezione del comma 1 dell'articolo 7, che viene integrato dalla seguente clausola: “il corrispettivo massimo per i servizi di TPL urbani legnaghesi non potrà superare l'importo annuo dell'apposto trasferimento della Regione Veneto e del Comune di Legnago che sono esaustivi delle compensazioni per oneri di servizio, restando espressamente escluso qualsiasi ulteriore onere a carico della Provincia”.

Le modalità di gestione del servizio nel 2018 e 2019

Con deliberazione di Consiglio provinciale 6 dicembre 2017, n. 46, sono stati forniti gli indirizzi per l'affidamento, mediante gara, dei servizi di TPL veronesi e con determinazione a contrattare n. 4853 del 22 dicembre 2017 è stato approvato il bando di gara comunitaria a procedura ristretta per la scelta del concessionario di gestione del trasporto pubblico locale veronese.

Il suddetto bando di gara è stato pubblicato in GUUE e in GURI in data 29 dicembre 2017, ed è stato poi modificato con determinazione dirigenziale 16 marzo 2018, n. 835 (per recepire una modifica del cronoprogramma della filovia urbana che si sarebbe riverberato anche sui servizi da mettere a gara) e pubblicato in GUUE e GURI in data 28 marzo 2018.

La scadenza per la presentazione delle manifestazioni di interesse è stata così spostata dal 30 marzo 2018 al 2 maggio 2018.

Le manifestazioni di interesse sono ora depositate presso un notaio incaricato al fine di mantenere la completa segretezza sia del numero delle stesse sia dell'identità delle ditte fino al completamento dei documenti di gara da allegare alla lettera di invito.

Con deliberazioni n. 82 del 14 agosto 2018 e n. 86 del 21 agosto 2018 è stata indetta la consultazione dei soggetti portatori di interesse relativa ai beni strumentali all'effettuazione del servizio ai sensi della deliberazione ART n.49 del 17 giugno 2015.

Tale consultazione prevedeva la trasmissione di eventuali contributi e osservazioni entro il 21 settembre 2018.

Si è rivelata, però, molto più complessa di quanto inizialmente previsto e ha reso necessario l'invio di numerose richieste di chiarimenti, di integrazioni e di solleciti agli enti proprietari dei beni strumentali.

Nonostante un'incessante attività di monitoraggio delle informazioni mancanti, l'organizzazione di numerose riunioni e l'invio di innumerevoli solleciti ad oggi non sono ancora pervenute tutte le informazioni richieste. Si ritiene comunque di dover chiudere la suddetta procedura di consultazione, onde non ritardare ulteriormente la procedura di gara, evidenziando le informazioni mancanti che dovranno assolutamente pervenire prima della lettera di invito.

Non è stato quindi possibile rispettare la data del 10 giugno 2019 per l'avvio degli affidamenti risultanti dalla procedura di gara e si è reso necessario deliberare una proroga di tutti e tre i contratti di servizio con ATV srl fino al 3 dicembre 2019.

Con deliberazione n. 75 del 28 agosto 2019 si è conclusa la consultazione dei soggetti portatori di interesse relativa ai beni strumentali all'effettuazione del servizio ai sensi della deliberazione ART n. 49/2015.

Con deliberazioni n. 88 del 7 ottobre 2019 e n. 102 del 31 ottobre 2019 è stata avviata la consultazione dei portatori di interesse relativa agli standard di qualità del servizio TPL ai sensi della deliberazione ART n. 49/2015.

In data 25 ottobre 2019 con nota protocollo 57348 è stata indetta la consultazione dell'attuale aggiudicatario del servizio TPL (ATV srl) relativa la personale addetto all'effettuazione del servizio ai sensi della misura 8 della deliberazione ART n. 49/2015.

Con il protrarsi delle procedure di consultazione degli standard di qualità del servizio e del personale addetto a tutt'oggi non ancora concluse, non è possibile rispettare la data del 4 dicembre 2019 per l'avvio dell'affidamento post gara e si rende necessario, quindi, deliberare una proroga di tutti e tre i contratti di servizio (urbani ed extraurbano) con ATV srl fino al 31 dicembre 2020.

Le modalità di gestione del servizio nel periodo 2020-2023

Con Deliberazione del Presidente della Provincia n. 28 del 26 marzo 2020 si è conclusa la procedura di consultazione per l'individuazione del personale del gestore uscente da trasferire all'aggiudicatario risultante dalla gara.

Con Deliberazione del Presidente della Provincia di Verona n. 30 del 31 marzo 2020 si è conclusa la consultazione sugli standard di qualità con l'approvazione degli stessi.

Nel frattempo, in seguito all'emergenza epidemiologica COVID-19, a partire dal 24 febbraio 2020 la Provincia, quale Ente di Governo del TPL veronese, ha disposto progressive riduzioni dei servizi finalizzate ad adeguare l'offerta alla riduzione della domanda di trasporto determinata dalle misure nazionali e regionali per il contenimento dell'epidemia, tra cui, in particolare quella di sospensione delle attività scolastiche.

La chiusura delle scuole e le limitazioni alla mobilità personale durante il periodo del lockdown, nonché la riduzione della portata dei bus e la reintroduzione della didattica a distanza, hanno causato pesanti ripercussioni sulla domanda di trasporto e sui ricavi delle aziende di trasporto pubblico.

A quanto sopra si è sommata anche a una certa diffidenza nell'uso dei mezzi di trasporto pubblico per timore del contagio.

Ciò rendeva quasi impossibile stimare l'andamento della domanda di trasporto pubblico dei prossimi anni e conseguentemente anche redigere un piano economico finanziario simulato (PEFS) aggiornato per la gara in corso. Per poter disporre di dati maggiormente attendibili è auspicabile, infatti, attendere la conclusione dell'emergenza in corso.

L'articolo 92, comma 4-ter, del decreto legge n. 18/2020 ha previsto che “fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza (...)”;

In data 16 settembre 2020 il Comitato di Indirizzo dell'Ente di Governo del TPL veronese ha formulato “l'indirizzo di avviare il procedimento per la sospensione della gara in conformità al comma 4-ter dell'articolo 92 del decreto legge n. 18/2020 con motivazione relativa all'incertezza sugli scenari futuri del servizio TPL determinata dall'emergenza COVID-19 e all'evoluzione del progetto per la realizzazione della filovia urbana del Comune di Verona”.

Il Comune di Verona nella successiva seduta del Comitato di Indirizzo del 9 ottobre 2020 ha inoltre precisato che:

- la società AMT s.p.a., incaricata dal Comune di Verona della realizzazione della filovia urbana, ha comunicato di aver risolto il contratto con la ditta affidataria dei lavori e quindi la filovia, sicuramente, nell'anno 2022 non sarà completata;

- il progetto è ancora valido, ma bisognerà vedere i prossimi sviluppi che ci saranno, che potranno anche portare ad una ridefinizione del progetto stesso;

La data di entrata in funzione della filovia urbana incide pesantemente sulla formulazione del PEFS in quanto l'avvio di tale nuova infrastruttura comporterà pesanti modificazioni alla rete posta a base di gara.

La decisione del Comitato di indirizzo del 16 settembre 2020 è stata poi confermata dai Comuni di Verona e Legnago rispettivamente con deliberazione di Giunta del Comune di Verona n. 358 del 27 ottobre 2020 e decreto sindacale protocollo n. 44390 del 17 novembre 2020 del Comune di Legnago.

Con deliberazione del Presidente della Provincia 7 dicembre 2020, n. 131 è stato deciso, tra l'altro, di proseguire il procedimento per la sospensione della gara in corso, avviato dal Comitato di Indirizzo dell'Ente di Governo del TPL nella seduta del 16 settembre 2020 e poi confermato con propri atti dai Comuni di Verona e di Legnago, con la fase di acquisizione di eventuali osservazioni da parte degli stakeholders.

Pertanto, in data 8 gennaio 2021, è stata avviata, attraverso la pubblicazione di apposito avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI), sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e sul portale provinciale, la consultazione degli stakeholders, relativa al procedimento di sospensione della gara, invitando a presentare osservazioni entro 20 gg. Il medesimo avviso è stato pubblicato anche sul portale del MIT in data 8 gennaio 2021 e sul quotidiano Gazzetta Aste e Appalti Pubblici del 12 gennaio 2021.

Non essendo pervenute osservazioni nei termini sopra indicati, con deliberazione del Presidente n. 24 del 25 febbraio 2021 è stato stabilito di sospendere la gara per l'affidamento del servizio di TPL veronese fino a dodici mesi successivi al provvedimento che formalizzerà le conclusioni dell'emergenza Covid.

Il Comitato di Indirizzo dell'Ente di governo, nella seduta del 24 settembre 2021, ha poi dato indicazioni di attendere fino al 31 dicembre 2021, attuale termine dell'emergenza sanitaria, per avere sufficienti elementi per una decisione sull'eventuale riattivazione della gara.

Il decreto legge n. 24 dicembre 2021, n. 221 "Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19", convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2022, n. 11, che all'articolo 1, comma 1, ha poi prorogato al 31 marzo 2022 il termine dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Il Comitato di indirizzo nella seduta del 26 aprile 2022 ha deciso di mantenere la gara sospesa fino al 31 marzo 2023, in conseguenza della proroga al 31 marzo 2022 del termine dell'emergenza sanitaria, disposta dal citato DL 221/2021. La procedura di gara, al momento, è quindi sospesa fino a marzo 2023.

L'articolo 24, comma 5 bis del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge il 28 marzo 2022, ha introdotto, però, la possibilità di prorogare gli attuali affidamenti fino al 50% della loro durata e, al massimo, fino al 31 dicembre 2026, a fronte di significativi investimenti da parte dell'attuale gestore dei servizi. Ciò al fine di sostenere gli operatori del settore del trasporto pubblico locale e di mitigare gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento adottate per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché di sostenere gli investimenti. Sarà quindi verificata l'applicabilità al contesto veronese di tale norma, e di eventuali ulteriori sopravvenute previsioni normative.

Sia nella seduta del 26 settembre 2022, sia in quella del 27 ottobre 2022, il Comitato di Indirizzo si è nuovamente espresso sulle modalità di affidamento dei servizi TPL dopo il 31 marzo 2023, escludendo l'affidamento in house dei servizi e riservandosi ulteriori valutazioni che i singoli Enti avranno cura di far deliberare ai rispettivi organi.

Sia in caso di riattivazione della gara sospesa, sia di nuova gara, sia di proroga degli affidamenti a seguito di presentazione di piano di investimenti da parte di ATV, non sarà possibile concludere i relativi procedimenti prima del 31 dicembre 2023.

Obblighi di servizio pubblico

Come previsto agli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 422/1997 i contratti di servizio pubblico devono rispettare gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1° gennaio 2000.

L'articolo 31 della citata legge regionale 25/1998 prevede inoltre che i contratti di servizio contengano, tra l'altro, gli importi dovuti, dall'ente affidante all'impresa di trasporto affidataria, per le prestazioni oggetto del contratto, tenuto conto anche degli obblighi di servizio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

La stipulazione dei contratti di servizio da parte delle aziende affidatarie comporta l'accettazione degli obblighi di servizio e la valutazione della congruità dei corrispettivi offerti rispetto agli obblighi di servizio e tariffari imposti.