



Consiglio regionale della Campania

INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA

(ai sensi dell'art. 124 del Regolamento del Consiglio Regionale della Campania)
a firma del Consigliere **Gennaro Oliviero**

OGGETTO: Chiarimenti urgenti sulla procedura di Gara europea a procedura ristretta, suddivisa in quattro lotti, per l'affidamento in concessione "Net Cost" dei servizi minimi di trasporto pubblico locale (TPL) su gomma di interesse regionale per la durata di anni dieci.

PREMESSO

- CHE con DGR n. 793 del 19/12/2017 la Giunta Regionale attivò la procedura di gara per i servizi minimi su gomma in lotti, secondo i criteri definiti dal Piano dei servizi individuati da A.C.A.M.I.R.;
- CHE con la medesima Delibera, la Giunta si avvale di Acamir come Stazione appaltante;
- CHE la Direzione generale della mobilità della Regione Campania, con DD n. 91 del 21/12/2017, definì i criteri essenziali della procedura che venne successivamente approvata dal Commissario di Acamir in data 22/12/2017 e, 6 giorni dopo, pubblicata prevedendo la suddivisione in lotti e i seguenti valori di percorrenze e di corrispettivi annui:

Lotto	Km	Corrispettivo	Corrispettivo unitario	Totale + Iva
I - SALERNO	28.400.000	57.727.272,73	2,03	63.500.000
II - AV/BN	20.600.000	38.636.363,64	1,88	42.500.000
III - CASERTA	16.200.000	31.363.635,36	1,94	34.500.000
IV - NAPOLI	35.200.000	95.000.000,00	2,70	104.500.000
TOTALE	100.400.000			246.000.000

- CHE la Regione Campania, per il tramite dell'ACAMIR avviò la procedura di gara e, con lettera di invito del 24.01.2020, diede avvio alla seconda fase indicando al 27/05/2020 la scadenza di presentazione delle offerte tecniche ed economiche;
- CHE con l'arrivo dell'emergenza COVID, l'Acamir concesse due diverse proroghe, fino alla sospensione della procedura;
- CHE con Determina Direttoriale del 10.05.2022, Acamir ha riattivato le procedure di gara, ponendo le scadenze dei termini di consegna al 30.09.2022;

- CHE su richieste da parte dei partecipanti, i termini furono prorogati prima al 30.01.2023, poi al 30.05.2023, poi al 30.09.2023 e poi al 10.11.2023;
- CHE solo di recente si è giunti all'aggiudicazione dei lotti;
- CHE il Lotto 3 (servizi per la Provincia di Caserta) è stato aggiudicato con Determinazione del Direttore Generale di ACAMIR n. 310 del 26.06.2024 alla RTI Azienda Trasporti Campani S.r.l. - Air Campania spa – Azienda Trasporti Molisana Spa sulla base di una offerta che prevedeva un ribasso del 4,92% sull'importo a base di gara;
- CHE l'aggiudicazione è divenuta efficace, con successiva Determinazione n. 2 del 07.01.2025;

CONSIDERATO

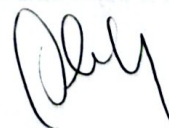
- CHE il Disciplinare di Gara, all'art. 4.12, aveva prescritto in modo inequivocabile il principio di invarianza del corrispettivo, specificando che:
"L'importo contrattuale resterà fisso ed invariato per tutta la **durata delle attività**, fatto salvo clausole di revisione/aggiornamento di cui allo schema di contratto".
- CHE la Regione, con Delibera di Giunta n. 705 dell'08.10.2025, pur dando atto delle intervenute aggiudicazioni, ha autorizzato una modifica sostanziale delle condizioni economiche del pregresso affidamento ancora prima della stipula dei contratti di servizio. Infatti nelle premesse della delibera si legge che, a seguito di incontri con gli aggiudicatari, questi ultimi avrebbero proposto Piani Economico Finanziari (PEF) "**attualizzati**";
- CHE l'ACAMIR, sulla base di tali nuovi PEF ha trasmesso una relazione specialistica denominata "*Stima dell'adeguamento dei corrispettivi della gara TPL su 4 Lotti della Regione Campania al 2026*" che quantifica un nuovo e maggiore corrispettivo, per ciascun lotto, "*tenendo conto dell'impatto della dinamica inflazionistica sui costi di esercizio (carburanti ed energia), nonché dei maggiori costi derivanti dai rinnovi del CCNL nazionale già maturati*".
- CHE la Giunta Regionale, sulla base di tale istruttoria, ha deliberato di "*formulare, conseguentemente, indirizzo a procedere alla finalizzazione degli affidamenti ed alla sottoscrizione dei contratti di servizio in relazione a tutti i lotti di gara per i quali le attività propedeutiche all'avvio del servizio lo consentano*", autorizzando e condividendo la rideterminazione dei corrispettivi quantificata da ACAMIR.

RILEVATO

- CHE la gara è stata aggiudicata secondo il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa in cui il prezzo offerto, sotto forma di ribasso sulla base di asta, costituisce elemento determinante, per la formazione della graduatoria;
- CHE il principio di immutabilità della offerta esige che le condizioni economiche, proposte dal concorrente ed accettate dalla stazione appaltante, non possano essere alterate *ex post*;
- CHE la delibera della Giunta Regionale n. 705/2025, autorizzando ACAMIR ad un "*adeguamento*" del corrispettivo, prima della stipula del contratto, ha introdotto una singolare rinegoziazione (bilaterale) del corrispettivo, che **modifica innovando** l'esito della competizione e lede tutti gli altri operatori che non hanno preso parte alla gara (o non sono aggiudicatari), fidando sulla serietà e l'immutabilità delle condizioni economiche, a base di gara, nel 2017;
- CHE la concessione, per di più, è configurata come "*net cost*" trasferendo sull'operatore economico il rischio commerciale e, con esso, una significativa quota del rischio operativo inclusa l'alea connessa all'andamento dei costi, nel tempo;
- CHE la decisione di neutralizzare, a priori, l'impatto della inflazione e dei rinnovi contrattuali rispetto al PEF originario da parte del soggetto aggiudicatario snatura la concessione, trasformandola surrettiziamente in un appalto, in cui il rischio è quasi interamente a carico dell'Ente Pubblico;

- CHE tale alterazione del sinallagma avvantaggia indebitamente gli aggiudicatari proteggendoli da una alea imprenditoriale che avrebbero dovuto ponderare e comparare nella offerta originaria;
- CHE la disciplina nazionale in tema di appalti ed i principi di derivazione europea pongono limiti stringenti allo *jus variandi* dei contratti pubblici, vietando modifiche "sostanziali". Potendosi definire "sostanziale" quelle che alterano considerevolmente l'equilibrio economico originario in favore dell'aggiudicatario o qualora introduca condizioni che, se fossero state conosciute, al momento di indizione della gara, avrebbero consentito la partecipazione di altri offerenti o l'accettazione di una diversa offerta;
- CHE la modifica controversa indiscutibilmente ha carattere sostanziale;
- CHE l'adeguamento del corrispettivo, per assorbire l'inflazione ed i maggiori costi del lavoro, maturati in un arco temporale di otto anni (dal 2017 al 2025), non si risolve in una mera rettifica, ma in una trasformazione radicale dell'oggetto economico della concessione;
- CHE le aziende che storicamente espletano da quasi 50 anni i servizi di TPL nell'ambito del bacino della Provincia di Caserta hanno promosso dinanzi al TAR Campania plurimi giudizi finalizzati all'acquisizione della documentazione amministrativa e tecnica, richiamata e presupposta dalla Delibera di Giunta Regionale n. 705 del 08/10/2025 evidenziando che la stipula dei contratti di servizio alle condizioni economiche modificate, con relativo affidamento decennale sulla base di presupposti illegittimi, cristallizzerebbe per un lungo periodo una situazione anticoncorrenziale, escludendoli dalla possibilità di competere per l'erogazione dei servizi a condizioni di mercato attuali e trasparenti e la sottoscrizione dei contratti, il cui valore sarebbe stato illegittimamente alterato, pregiudicherebbe l'interesse pubblico, aggravando la spesa pubblica e penalizzando l'intero sistema della mobilità regionale.
- CHE nell'ambito di tali giudizi il Tribunale Amministrativo, con ordinanza n. 192/2026, ha ordinato "alla Regione e all'ACaMIR di depositare, entro il termine di 30 (trenta) giorni, le note dell'ACaMIR prot. n. 5353 del 29.9.2025 e prot. n. 5485 del 6.10.2025, corredate dei loro allegati, nonché il Piano Economico Finanziario (PEF) elaborato dagli aggiudicatari e menzionato nella delibera impugnata, il quale, per il lotto in questione, risulta essere stato presentato alla stazione appaltante in data 24/9/2025 (cfr. punto c. del "Preso atto"), e parimenti depositare ogni altro atto istruttorio posto in essere in data posteriore".
- CHE l'Acamir, in data 10.2.2026, ha ottemperato a siffatta ordinanza depositando i predetti atti in giudizio.
- CHE dall'analisi di tali documenti ed, in particolare, dal Piano Economico Finanziario (PEF) che l'RTI aggiudicatario del Lotto 3 ha presentato è emerso che lo stesso non ha provveduto ad un mero adeguamento del corrispettivo all'inflazione, come adombrano gli atti regionali, ma ha provveduto ad una sostanziale modifica dell'oggetto e delle condizioni del contratto **attraverso una appendice deviata** introdotta tra la fase di aggiudicazione e la stipula del contratto, assolutamente vietata dal Codice dei Contratti Pubblici.
- CHE sia preclusa alla Stazione Appaltante, dopo l'aggiudicazione, di introdurre uno *jus variandi* sostanziale, che modifichi radicalmente le condizioni di affidamento o gli elementi di gara è principio giuridico del tutto granitico; soprattutto come nel caso di specie la modifica sia "sostanziale" ed abbia introdotto condizioni che, se previste *ab origine*, avrebbero consentito l'ammissione di altri offerenti o l'accettazione di una offerta diversa, o soprattutto come nel caso in atti si alteri l'equilibrio economico, in favore dell'aggiudicatario, in modo non previsto.
- CHE il nuovo PEF contrattuale proposto dall'aggiudicatario ed avallato dall'Amministrazione, nella presente vicenda, stravolge radicalmente l'assetto originario di gara, configurando **aliud pro alio**, ed avrebbe richiesto l'indizione di nuova procedura di gara. Soprattutto ove si considerino i seguenti elementi

1) LA RADICALE VARIAZIONE DEL PARCO ROTABILE CON CONSEGUENTE CROLLO DEL RISCHIO D'INVESTIMENTO:



- **Scenario di Gara (2017):** Non può sfuggire che la *lex specialis* prevedeva la necessità di un parco rotabile per il Lotto 3 di 335 veicoli; considerati i 98 mezzi (vetusti) ereditabili dai gestori uscenti, ogni concorrente interessato alla partecipazione alla gara ha fondato le sue valutazioni sulla necessità di approvvigionarsi di **237 veicoli aggiuntivi** con un investimento che il RTI aggiudicatario ha stimato in circa **28,7 milioni di Euro** che, dunque, rappresenta il principale rischio imprenditoriale della concessione.

- **Scenario Post-Aggiudicazione (2025):** A seguito della straordinaria dilatazione temporale della gara (quasi otto anni) e di massicci investimenti pubblici, che la Regione Campania ha realizzato (acquisto di 1.183 autobus tra il 2019 e il 2023) lo scenario originario è stato rivoluzionato per cui l'aggiudicatario si trova a disporre di un parco di avvio di **250 mezzi**, di cui **232 praticamente nuovi e trasferiti in usufrutto oneroso** a condizioni estremamente vantaggiose (canoni annuali del 2,5% del costo d'acquisto senza esborso di capitale proprio o ricorso al credito).

- **Conseguenza:** Ne deriva che il fabbisogno di investimento a carico del gestore crolla dal necessario acquisto di **237 veicoli** a soli **85 veicoli** e tale drastica riduzione del rischio e del capitale da investire (ridotto a circa un terzo) altera, in modo sostanziale, l'appetibilità economica della concessione ed il connesso rischio operativo.

Inoltre è intervenuta

2) UNA RADICALE MODIFICA DEL PROGRAMMA DI ESERCIZIO

Il PEF aggiornato si fonda su una produzione chilometrica annua di 17,8 milioni di vett*km a fronte dei 16,2 milioni previsti a base di gara.

Tale incremento, dovuto anche alla introduzione del "Piano Straordinario della Mobilità Studentesca" costituisce una notevole estensione dell'ambito di applicazione del servizio che, ai sensi dell'art. 106, comma 4, lett. c) del D.Lgs. 50/2016, è assolutamente vietata nella fase tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto.

Tutto ciò ha comportato uno

3) STRAVOLGIMENTO DELLA STRUTTURA DEI COSTI E DEI RICAVI

Costo del Personale: Aumento di **42,48 milioni di Euro** sul decennio (+17,16%).

Costi per Consumi: Aumento del **35,84%**.

Costi per Servizi: Aumento del **35,25%**.

Costi per Godimento Beni di Terzi: Aumento del **132,93%**, dovuto anche ai canoni di usufrutto dei nuovi mezzi.

Appare di lampante evidenza che le variazioni del corrispettivo vanno ben oltre il mero adeguamento inflazionistico configurandosi una vera e propria rinegoziazione delle componenti economiche fondamentali.

Il confronto tra il "PEF di offerta" e il "PEF contrattuale" evidenzia scostamenti abnormi ribaltati integralmente sull'Ente Pubblico.

Con l'eclatante elemento derivante dalla trasformazione della offerta economica:

4) TRASFORMAZIONE DEL RIBASSO IN UN RIALZO ESPONENZIALE

Offerta di Gara: L'RTI aggiudicatario ha vinto proponendo un ribasso del 4,9195% sul corrispettivo del primo anno.

PEF Contrattuale: A seguito di rinegoziazione, il corrispettivo a carico dell'Ente Pubblico non solo non è ribassato, ma subisce un rialzo esponenziale per cui l'impegno di spesa decennale passa dai **313,6 milioni di Euro**, a base di gara, a **460,71 milioni di Euro**, equivalendo ad un **rialzo complessivo del 46,89%** rispetto all'importo originario.

CONSIDERATO CHE

- CHE l'Amministrazione ha tentato di legittimare l'appendice deviata di "adeguamento" avvalendosi delle risposte fornite ai quesiti nn. 38 e 48, durante la fase della originaria procedura di gara.

Tale ricostruzione, tuttavia, è illegittima, sotto un duplice profilo. È principio fermo, in primo luogo, che i chiarimenti che la Stazione Appaltante fornisca, in sede di gara, non possano modificare o integrare la *lex specialis*, ma rivestano una mera funzione illustrativa di regole già scolpite negli atti di gara.

- CHE non è possibile dare ingresso ad un atipico "*jus variandi*" avvalendosi delle risposte rese ad un "quesito" nel corso della gara.
- CHE il bando di gara, una volta pubblicato, è vincolante per la Stazione Appaltante, in applicazione del principio del c.d. autovincolo, a tutela della concorrenza, dell'affidamento e di "*par condicio*".
- CHE la previsione di un meccanismo di adeguamento, così incisivo, introdotto tramite FAQ è radicalmente illegittima avendo surrettiziamente alterato il quadro di regole, cristallizzate nel bando e nel disciplinare di gara.
- CHE anche ad ammettere, contro il vero, la validità delle FAQ lo *jus variandi* eccede il perimetro applicativo dei chiarimenti. Al riguardo non può sfuggire che la FAQ n. 48 si limitava a prevedere un adeguamento connesso alla dinamica inflazionistica su specifiche macro-voci di costo (personale, carburante, altri costi) e sui ricavi tariffari.
- CHE le variazioni introdotte, in via postuma, attraverso una appendice deviata intercorsa tra la aggiudicazione e la stipula del contratto, invece hanno riguardato elementi strutturali quali il Piano degli Investimenti, il Programma di Esercizio e la consistenza del Parco Mezzi, che sono requisiti sostanziali delle condizioni di gara e, dunque, materia estranea al perimetro delle FAQ. D'altronde l'ACaMIR, nelle note interne rivela piena consapevolezza di tale "scostamento". Infatti con nota prot. n. 5487 del 06.10.2025 evidenzia una enorme discrepanza tra il maggior fabbisogno, calcolato in applicazione della FAQ (+45,3 Mln€) e quello richiesto dagli aggiudicatari (+92 Mln€), a conferma che le "pretese" (di questi ultimi), poi, solo parzialmente recepite, andavano ben oltre il mero adeguamento inflattivo. La ulteriore nota prot. n. 6811 del 26.11.2025 riconosce, ancora, che le proposte di PEF degli aggiudicatari contengano "valutazioni su ricavi e personale che richiedono ulteriori confronti e approfondimenti" "confessando", in via di mero fatto, la rinegoziazione, in corso, su elementi non coperti neanche dalle FAQ.
- CHE i documenti che Acamir ha depositato nel corso dei giudizi dinanzi al TAR Campania (n.7002/2025 ed altri) rivelano una istruttoria in violazione dei più elementari principi di trasparenza ed imparzialità. D'altronde il singolare procedimento di "adeguamento" si è svolto tramite confronto bilaterale (e riservato) tra ACaMIR ed i soli aggiudicatari al di fuori di ogni contraddittorio con gli altri operatori del settore ed in contrasto con le regole di evidenza pubblica. Appare palese che la delibera di Giunta Regionale n. 705/2025 fa riferimento, infatti, ad "incontri tecnici" ed alla analisi dei PEF aggiornati presentati dagli aggiudicatari, formalizzando l'esito di una vera e propria trattativa privata, anziché di una procedura (amministrativa) trasparente.
- CHE la natura negoziale, dunque, non meramente ricognitiva di tale processo, in modo decisivo, è comprovata dalla richiesta di chiarimenti che la stessa ACaMIR ha dovuto rivolgere alla Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con la nota in data 31.12.2025.
- CHE da tale nota emerge, in modo chiaro, come a valle dell'aggiudicazione, fossero in discussione ancora elementi essenziali per la determinazione della remunerazione, come il WACC da applicare (con gli aggiudicatari, che premevano per un più vantaggioso 7,3%, contro il 6,64% di gara) e gli schemi di PEF da utilizzare.

TENUTO CONTO

di quanto innanzi, dimostra - in modo incontrovertibile - che l'RTI aggiudicatario, anche con il consenso implicito della Stazione Appaltante, fosse pronto a rinegoziare, *a posteriori*, le condizioni economiche, in proprio favore, in spregio delle regole competitive in materia di contratti pubblici, trasformandosi - in buona sostanza - in una controparte negoziale (dell'aggiudicatario), attraverso una modifica surrettizia delle condizioni di aggiudicazione, divenute economicamente insostenibili, rispetto alle originarie condizioni di gara.

TUTTO CIO' RAPPRESENTATO,



nell'interesse dei cittadini campani chiede al Presidente della Giunta Regionale e all'Assessore ai Trasporti di conoscere le determinazioni della Giunta Regionale sulla procedura suddetta alla luce delle plurime tematiche innanzi evidenziate anche di natura contabile e di copertura finanziaria, soprattutto ove si consideri che è in fase di sottoscrizione il Contratto di Servizi relativo al Lotto 1. Rispetto alla procedura concernente il detto Lotto 3, attualmente *sub iudice*, si chiede di conoscere gli intendimenti dell'Organo di Governo Regionale sulla prosecuzione delle operazioni di sottoscrizione del contratto di servizi con l'RTI aggiudicataria alle condizioni economiche modificate che pregiudicano irreversibilmente la concorrenza nel settore del TPL regionale; soprattutto ove la formalizzazione dell'affidamento decennale sulla base di presupposti illegittimi cristallizzerebbe per un lungo periodo una situazione anticoncorrenziale, escludendo le Aziende del Bacino Casertano che storicamente hanno espletato il servizio di TPL in Terra di Lavoro - ed i lavoratori delle stesse - dalla possibilità di competere per l'erogazione dei servizi a condizioni di mercato attuali e trasparenti. Considerato inoltre che la sottoscrizione dei contratti, il cui valore è stato illegittimamente alterato pregiudicherebbe l'interesse pubblico, aggravando la spesa pubblica, penalizzando - nel contempo - il sistema della mobilità quantomeno nell'ambito casertano, rilevato che l'eventuale sottoscrizione del contratto di servizi con un operatore economico privato la cui capacità di fornire un servizio adeguato e in vasta scala sarebbe tutta da verificare.

Il Consigliere

