



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

All'Ufficio Legislativo del Presidente della Giunta
legislativo.presidente@regione.campania.it

Oggetto: Interrogazione a risposta scritta a firma del Consigliere regionale Gennaro Oliviero (A testa alta) - Reg. Gen. n. 56 – concernente *“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”*.
Reg. Gen. n. 56/1/XII Legislatura.

Con l'atto in oggetto il Consigliere regionale On. Gennaro Oliviero interroga il Presidente e l'Assessore ai Trasporti al fine di conoscere le determinazioni della Giunta regionale sulla procedura in oggetto alla luce di varie criticità 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 Lotto 3, attualmente *sub judice*, chiede di conoscere *“gli intendimenti dell'organo di governo regionale sulla prosecuzione delle operazioni di sottoscrizione del contratto di servizi con l'RTI aggiudicatario 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”*

Previo intesa con l'Assessore ai Trasporti, Mobilità, Mare e a seguito delle informazioni richieste in proposito ad ACaMIR, stazione appaltante della gara in oggetto, riscontra la richiesta di relazione prot. n. 532822 del 12.6.2026, relativa all'interrogazione in oggetto.

ACaMIR, nel relazionare con nota prot. n. 2609 del 22.6.2026, ha preliminarmente precisato che le varie criticità riportate nell'interrogazione hanno ricevuto plurimi vagli, tutti positivi, sia da parte dell'Autorità di regolazione dei Trasporti (ART) sia in sede processuale, dove il procedimento è stato scandagliato, sin dalle sue prime fasi, in ogni aspetto ivi inclusi quelli evidenziati con l'interrogazione *de qua* (cfr., da ultimo, le sentenze del Consiglio di Stato - Sez. V - n. 1276 e n. 1277 del 18/02/2026).

La medesima Agenzia, nel ricostruire la complessa vicenda della gara, rammenta anzitutto che, con deliberazione di Giunta n. 36 del 02/02/2016, pubblicata sul BURC n. 10 del 15/02/2016, la Regione Campania ha confermato la volontà di assegnare i servizi minimi di TPL su gomma mediante gara a evidenza pubblica, garantendo, in ogni caso, la continuità dei servizi non interrompibili di trasporto pubblico locale su gomma nel periodo necessario per l'aggiudicazione e per il subentro degli



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

aggiudicatari, a mezzo delle misure di cui all'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Con successiva deliberazione di Giunta n. 763 del 20/12/2016, pubblicata sul BURC n. 90 del 27/12/2016, la Regione Campania ha poi individuato i lotti di gara in cui suddividere il Bacino unico Regionale (vedasi Legge regionale 6 maggio 2013, n. 5, articolo 1, comma 89), sulla base delle analisi tecnico-trasportistiche svolte da ACaM (ora ACaMIR), riportate nel documento *intitolato "Analisi tecniche di supporto per la definizione dei diversi lotti del bacino unico regionale"*, allegato alla deliberazione in parola e anch'esso pubblicato sul BURC n. 90/2016. La medesima deliberazione n. 763/2016 ha, quindi, dato mandato alla Direzione Generale Mobilità regionale di porre in essere le attività di cui all'articolo 7, comma 2, del Regolamento CE n. 1370/2007, necessarie all'avvio delle procedure di evidenza pubblica, conformemente alla vigente normativa di settore, ossia le forme di pubblicità ivi prescritte per consentire ai potenziali operatori del servizio pubblico di attivarsi per tempo per la partecipazione alla gara.

Sempre la deliberazione n. 763/2016 ha dato mandato alla Segreteria di Giunta regionale di trasmettere il provvedimento alla competente Commissione consiliare, per acquisirne il parere ai sensi dell'articolo 1, comma 89, della LR n. 5/2013.

La deliberazione giuntale n. 806 del 28/12/2016, pubblicata sul BURC n. 91 del 30/12/2016, recependo le indicazioni espresse dalla IV Commissione Consiliare permanente Trasporti, ha approvato l'assetto dei lotti di gara del Bacino unico Regionale, ha preso atto del documento rivisitato dall'ACaM (ora ACaMIR) *"Analisi tecniche di supporto per la definizione dei diversi lotti del bacino unico regionale"*, anch'esso pubblicato sul BURC n. 91 del 30/12/2016.

In data 31/12/2016 è stato, quindi, pubblicato sulla GUUE avviso di preinformazione per la notifica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007, da pubblicarsi un anno prima dell'inizio della procedura di gara.

In data 11/12/2017 si è tenuta la consultazione pubblica ai sensi della delibera Autorità di Regolazione Trasporti (ART) n. 49 del 17/06/2015 per l'individuazione dei beni essenziali e indispensabili per lo svolgimento dei servizi minimi di TPL gomma ricadenti nei lotti individuati dalle deliberazioni di Giunta regionale nn. 763/2016 e 806/2016, nonché per l'individuazione delle modalità di successiva messa a disposizione agli assegnatari dei servizi.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 793 del 19/12/2017, pubblicata sul BURC n. 92 del 21/12/2017, è stata, quindi, disposta l'attivazione della gara per l'affidamento in concessione, per la durata di anni 10 e con procedura ristretta a evidenza europea da aggiudicarsi per singoli lotti, dei servizi minimi di TPL del bacino unico regionale, come definiti nell'allegato Piano dei servizi minimi redatto da ACaMIR, anch'esso pubblicato sul BURC n. 92 del 21/12/2017, predisposto in coerenza con i criteri di cui all'articolo 48 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 come convertito con Legge 21 giugno 2017, n. 96.

La medesima deliberazione giuntale n. 793/2017 ha poi individuato ACaMIR quale stazione appaltante della gara, in attuazione di quanto previsto al comma 12-quater dell'articolo 27 del decreto-legge n. 50/2017, come convertito con Legge n. 96/2017, a mente del quale: «*L'ente affidante si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall'ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente*».

Sempre la deliberazione giuntale n. 793/2017 ha dato altresì mandato alla Direzione Generale



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

per la Mobilità di adottare linee guida alla luce degli indirizzi forniti dalla Giunta, da seguirsi da parte della stazione appaltante ACaMIR nella predisposizione degli atti di gara, poi approvate dalla predetta Direzione generale con il decreto dirigenziale n. 91/2017.

Con determinazione ACaMIR n. 249 del 22/12/2017, in esecuzione della D.G.R. n. 793/2017 e in conformità del citato D.D. n. 91/2017, si è poi proceduto all'indizione della gara europea a procedura ristretta per l'affidamento in concessione *"net cost"*, in 4 lotti, dei servizi minimi di TPL su gomma di interesse regionale, di durata decennale e per il Bando di gara sono state effettuate tutte le pubblicazioni di rito.

Il Disciplinare di gara - I^a Fase, all'articolo 3, avuto riguardo ai riferimenti normativi della procedura ristretta in parola, ha precisato che: *«Per espressa previsione dell'art. 18 comma 1 lett. a) del D.lgs. n. 50/2016, la concessione di servizio di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del Reg. (CE) n.1370/2007, è esclusa dal campo di applicazione del codice degli appalti.»*

Ed invero, prosegue la relazione dell'ACaMIR, in forza dell'art. 18, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 50/2016 (vigente all'epoca della pubblicazione della gara), le concessioni di trasporto pubblico di passeggeri devono essere annoverate tra i contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice, ovvero tra i contratti posti in essere da soggetti contemplati nel Codice (e dunque riconducibili nell'ambito di applicazione soggettiva del Codice) e rientranti in astratto nell'ambito di applicazione delle direttive e del Codice, ma specificamente *"esentati"* con norme di esclusione per ragioni connesse alla tipologia di contratto e vincolati solo al rispetto dei principi generali di cui all'art. 4 del Codice (V. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 1° agosto 2011, n. 16).

In particolare, nel caso delle concessioni di trasporto pubblico di passeggeri, l'esclusione dall'applicazione del Codice è rinvenibile nella circostanza che i servizi di TPL sono sovente caratterizzati da considerevoli contribuzioni pubbliche che esorbitano dal limite finanziario di matrice pubblica, declinato nell'art. 165 del D.lgs. n. 50/2016, e che connotano, sulla base della disciplina di contabilità comunitaria, l'operazione come *"on balance"*, ossia come operazione non riconducibile al partenariato pubblico-privato.

Dunque, la gara per l'affidamento a terzi di una concessione di trasporto pubblico passeggeri risulta *ope legis* esentata dall'ambito oggettivo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, fatta salva la possibilità, per la stazione appaltante rientrante nell'ambito soggettivo di applicazione del Codice, di rinviare per la disciplina della gara a selezionate e specifiche previsioni del Codice che, peraltro, devono necessariamente porsi in termini di neutralità rispetto all'oggetto del contratto.

Per l'effetto, la procedura ristretta *de qua* è sottratta alla disciplina del D.lgs. n. 50/2016 e ad essa possono essere applicate solo ed esclusivamente quelle parti di disposizioni codicistiche cui si fa espresso e puntuale richiamo nella *lex specialis* di gara.

Tale aspetto - prosegue l'Agenzia - è stato sostenuto, da ultimo, dal TAR Campania-Napoli (Sez. I), che, proprio con riferimento alla procedura di gara in esame, ha precisato che *«... la gara per cui è causa è una procedura "extra Codice", regolata dal Regolamento CE n. 1370/2007, così che la Stazione Appaltante correttamente ha applicato la Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 49 del 2015»*, soggiungendo anche, in un altro passaggio della medesima pronuncia, che *«sul punto non è secondario rilevare che alla gara per cui è causa non è applicabile in via diretta e integrale la disciplina del d.lgs. 50/2016, in quanto l'art. 3 c. 3 del disciplinare della fase di prequalifica prevede che "per espressa previsione dell'art. 18 comma 1 lett. a) del D.lgs. n. 50/2016, la concessione di servizio di trasporto pubblico di passeggeri, ai sensi del Reg. (CE) n.1370/2007, è esclusa dal campo di applicazione del codice degli appalti. L'art. 4 del citato D.lgs. dispone che l'affidamento avviene nel*



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

rispetto dei principi generali di “economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica”, indicando come applicabili il Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23.10.2007, n. 1370, la Delibera dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti ART n.49/2015, e invece il d.lgs. n. 50 del 2016 come “da applicare per quanto di ragione ed in via analogica”.» (v. sentenza TAR Campania Napoli - Sez. I - n. 4694 del 23/06/2025). Analogamente, in senso conforme, cfr. sentenza TAR Campania Napoli - Sez. I - n. 4693 del 23/06/2025; sentenza TAR Campania - Napoli - Sez. I - n. 112 del 09/01/2020 e sentenza TAR Campania - Napoli - Sez. I - n. 1180 del 18/03/2020).

Relativamente ai requisiti minimi di partecipazione alla procedura ristretta, oggetto di verifica nell’ambito della fase di prequalifica, ACaMIR fa presente che essi sono contenuti nell’art. 9 del Disciplinare di gara - I^a Fase, che ha prescritto, a pena di esclusione, specifici e rilevanti requisiti di ordine generale, di idoneità professionale, di capacità economico-finanziaria e di capacità tecnico-organizzativa.

Al riguardo, l’Agenzia sottolinea come la piena legittimità e ragionevolezza dei requisiti minimi di partecipazione, prescritti a pena di esclusione dal Disciplinare di gara - I^a Fase, sia stata accertata in sede giurisdizionale, tenuto anche conto della dimensione economica e della durata decennale degli affidamenti (cfr., in tema, sentenza TAR Campania - Napoli - Sez. I - n. 112 del 09/01/2020 e sentenza TAR Campania - Napoli - Sez. I - n. 1180 del 18/03/2020).

Espone, poi, che in data 23/07/2018 sono scaduti i termini di presentazione delle domande di partecipazione e gli operatori economici, già a conoscenza della procedura grazie all’Avviso di preinformazione del 31/12/2016, hanno avuto a disposizione altri sette mesi per organizzare la manifestazione di interesse a partecipare alla procedura ristretta e predisporre la relativa domanda di partecipazione, con l’evidente possibilità, in pendenza dei termini, di poter presentare richieste di chiarimenti (cfr. art. 5 Disciplinare di gara - I^a Fase).

Conclusi le incombenze della prequalifica, come indicate all’art. 17 del Disciplinare di gara - I^a Fase, la seconda fase della procedura di gara ristretta è stata avviata con determinazione del Direttore Generale di ACaMIR n. 24 del 24/01/2020, cui è seguito l’invio agli operatori economici prequalificatisi delle lettere di invito corredate di tutti gli allegati della II^a Fase di gara.

L’intera *lex specialis*, inclusa quella afferente alla seconda fase di gara, è stata sottoposta a verifica di conformità da parte dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), che non ha sollevato alcun rilievo.

Il termine di scadenza per la ricezione delle offerte da parte degli operatori economici prequalificatisi e invitati alla procedura ristretta, inizialmente fissato per il 27/05/2020 - per effetto delle sospensioni dovute allo stato emergenziale da COVID 19 e delle motivate proroghe disposte - è stato infine stabilito al 10/11/2023. ACaMIR, quindi, prosegue evidenziando che sulla piena legittimità delle proroghe in parola si è espressamente pronunciato il TAR Campania - Napoli - Sez. I con le sentenze n. 4694 del 23/06/2025 e n. 4693 del 23/06/2025, ove si legge testualmente: «*Il Collegio ritiene che, a parte la replica della parte controinteressata secondo cui tali provvedimenti avrebbero dovuto essere impugnati ciascuno nel proprio termine di decadenza, la censura sia infondata, in quanto le proroghe risultano sufficientemente motivate, tra l’altro, con il riferimento all’emergenza pandemica del Covid 19, che ha indotto vari operatori a chiedere proroghe*». Tali pronunce sono state poi confermate dal Consiglio di Stato - Sez. V - con sentenze n. 1276 e n. 1277 del 18.02.2026.

Le aggiudicazioni efficaci dei quattro lotti di gara sono state disposte con le determinazioni del Direttore ACaMIR n. 378 del 30/07/2024 (Lotto 4), n. 379 del 30/07/2024 (Lotto 1), n. 1 del 07/01/2025



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

(Lotto 2) e n. 2 del 07/01/2025 (Lotto 3), tutte ritualmente pubblicate oltre che ampiamente notiziate sin dalla deliberazione di Giunta regionale n. 226 del 29/04/2025, pubblicata sul BURC n. 30 del 05.05.2025, che ha preso atto, a quella data, dello stato di avanzamento delle attività tecnico-amministrative preordinate, in primo luogo, alla stipula dei contratti di servizio con gli aggiudicatari e, in secondo luogo, all'attivazione dei servizi da parte degli stessi a seguito dell'effettivo subentro, garantendo altresì, nelle more e a tutela dell'utenza, la prosecuzione dei servizi di TPL da parte dei gestori uscenti.

Successivamente alla citata DGR n. 226/2025, a distanza di sei mesi è stata adottata la deliberazione di Giunta regionale n. 705 del 08/10/2025, oggetto dell'odierna interrogazione consiliare, la quale, in continuità con il precedente atto giuntale, ha registrato lo stato di avanzamento delle attività tecnico-amministrative preordinate all'avvio dei servizi minimi su gomma da parte degli aggiudicatari della gara TPL, garantendo al contempo, senza soluzione di continuità, la prosecuzione dei servizi minimi di TPL con i gestori uscenti.

ACaMIR evidenzia quindi che, diversamente da quanto rappresentato nell'interrogazione che si riscontra, la deliberazione di Giunta regionale n. 705/2025 non ha previsto alcuna rinegoziazione postuma con gli aggiudicatari dei quattro lotti di gara.

L'Agenzia, sul punto, sottolinea il dato incontrovertibile della *lex specialis*, ove viene riportato all'art. 4.12 del Disciplinare di gara - I^a Fase: *"4.12 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"*.

Risulta pertanto espressamente prevista già dal Disciplinare di gara - I^a Fase, disponibile all'epoca per tutti gli operatori economici interessati a partecipare alla gara TPL gomma della Regione Campania, la possibilità di adottare strumenti di revisione/aggiornamento del corrispettivo contrattuale, che sono stati poi articolati nei documenti della II^a Fase di gara, cui hanno partecipato gli operatori economici prequalificatisi in possesso dei requisiti di ammissione e invitati con apposita Lettera d'invito.

D'altra parte, la medesima Agenzia rappresenta che, tra i "riferimenti normativi della gara" (cfr. art. 3 del Disciplinare di gara - I^a Fase) è stata specificamente indicata la Delibera n. 49 del 17 giugno 2015 della Autorità di regolazione dei Trasporti (ART) con i suoi allegati, che tutti gli aspiranti concorrenti potevano consultare e che, quanto al contenuto minimo dei contratti di servizio, prescrive l'obbligo a carico delle stazioni appaltanti di prevedere modalità di adeguamento dei corrispettivi al tasso di inflazione: si vedano, in proposito, *Allegato A*, Misure 17 e 19; *Prospetto n. 5*, lettere o) e x) e *Allegato B*, Relazione illustrativa, Misure 17 e 19).

ACaMIR rimarca, infine, come già rilevato, che l'intera *lex specialis* di gara, ivi inclusa quella afferente alla II^a Fase, è stata sottoposta al controllo dell'ART, che non ha sollevato alcun rilievo, confermandone in tal modo la piena conformità alle disposizioni di settore, tra cui anche alla citata Delibera ART n. 49/2015.

La deliberazione di Giunta regionale oggetto dell'interrogazione - prosegue la relazione - non fa altro che registrare il tema dell'adeguamento dei corrispettivi alla luce dell'impatto della dinamica inflazionistica generatosi nel frattempo, tenuto conto che i corrispettivi a base di gara sono stati calcolati in base al PEFS (Piano Economico e Finanziario Simulato), avente data di inizio al 1° gennaio 2021 e che con la Lettera d'invito – la quale ha previsto l'avvio dei servizi al 1° gennaio 2021 – è stato richiesto ai concorrenti di presentare il proprio PEF con avvio dei servizi al 1° gennaio 2021.

Per maggiore chiarezza, ACaMIR sottolinea che i PEF che verranno allegati ai contratti di servizio saranno i PEF aggiornati, definiti dagli aggiudicatari sulla base della metodologia tracciata dalla



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per la Mobilità

Regione e pedissequamente riferita alle risposte ai Quesiti di gara (FAQ), segnatamente nn. 38 e 48 che, come già detto, hanno superato pienamente il vaglio di legittimità in sede processuale anche da parte del Consiglio di Stato nelle sentenze su richiamate.

Pertanto, i PEF proposti dagli aggiudicatari si configurano come meri scenari previsionali, mai approvati dall'Amministrazione, che costituiscono una autonoma valutazione degli operatori economici e che non saranno presi a riferimento per l'aggiornamento dei corrispettivi contrattuali.

ACaMIR, dunque, ritiene opportuno precisare che non vanno confusi:

- i PEF aggiornati da allegare ai contratti di servizio con le ipotesi di PEF aggiornati presentate dagli aggiudicatari e mai recepite dall'Amministrazione;
- il ribasso con l'adeguamento inflattivo del corrispettivo, ipotizzando un confronto che non ha alcun senso economico, logico o matematico e che può discendere solo da una lettura superficiale della documentazione di gara.

L'Agenzia aggiunge inoltre che, né l'adeguamento del corrispettivo all'incremento inflattivo dei costi, né la modifica al parco autobus - aspetti comunque previsti e regolati dallo schema di contratto di servizio e quindi noti ai concorrenti - hanno la benché minima potenzialità di determinare una modifica della convenienza economica della gara, che è stata congegnata in modo tale da mantenere comunque inalterato il risultato economico della gestione, la cui sostenibilità è assicurata, allora ed oggi, nella medesima misura, dal corrispettivo e dai presunti ricavi, sulla base di uno specifico Piano Economico e Finanziario.

Viene poi puntualizzato che tutte le modifiche intervenute *medio tempore* (inflazione, personale, materiale rotabile, Programma di Esercizio) sono già oggetto di previsione nella documentazione di gara, che le disciplina puntualmente. In particolare – riporta la relazione - nello schema di contratto di servizio sono state indicate le regole per gestire tutte le relative variazioni, assicurando sempre il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'equa remunerazione, anche perché nel lasso di tempo intercorrente tra la pubblicazione di una gara e il momento dell'affidamento (anche in assenza di ritardi, che hanno invece interessato la procedura in oggetto e che, è bene ribadire, hanno anch'essi superato, in via definitiva, il vaglio di legittimità in sede processuale) è del tutto normale e fisiologico che intervengano modifiche del quadro macroeconomico (inflazione), del fabbisogno dei servizi (PdE) o dei finanziamenti nazionali per gli investimenti e che esse debbano essere gestite nell'ambito degli aggiornamenti del contratto che, nel caso specifico, sono tutti puntualmente e analiticamente definiti e supportati da un PEF.

L'Agenzia conclude la relazione ritenendo che, se anche per mera ipotesi, la gara fosse stata affidata nel 2020 e avviata nel 2021 (circostanza impossibile stante la sospensione *ope legis* della procedura nel periodo dell'emergenza pandemica da COVID-19), comunque nel corso del decennio 2021-2030 tutte le modifiche oggetto degli aggiornamenti in corso di istruttoria si sarebbero inevitabilmente verificate allo stesso modo e sarebbero state gestite nell'ambito dell'affidamento proprio con le regole previste dal contratto di servizio.

Il Direttore Generale
avv. Giuseppe Carannante