

AS2061 – ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE DI LINEA DI SUPERFICIE E DI METROPOLITANA

Roma, 3 dicembre 2024

Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 3 dicembre 2024, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024, recante "Affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale di linea, non periferico, di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 201/2022, e approvazione delle Linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A." e ai relativi allegati. Tale determinazione, corredata dei relativi allegati, è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'ANAC nella sezione "Trasparenza SPL", ai sensi dell'articolo 31, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, in data 8 novembre 2024.

Con tale deliberazione, Roma Capitale ha approvato il nuovo affidamento alla società *in house* ATAC S.p.A. dei servizi di Trasporto Pubblico Locale ("TPL") non periferico di linea, di superficie e di metropolitana, insieme ad altre prestazioni complementari e accessorie, con durata triennale, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027. Alla citata deliberazione sono allegati: 1) la "Relazione di Affidamento" ("RdA") ex delibera ART n. 154/2019, nella sua versione integrata dopo le osservazioni di competenza ricevute dal regolatore; 2) il PEF simulato relativo alle annualità 2024-2027, corredato della relazione illustrativa sull'affidamento ex delibera ART n. 154/2019; 3) l'attestazione di asseverazione del PEF simulato 2024-2027; 4) il documento riportante la motivazione qualificata, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022; 5) gli "Indirizzi programmatici e Linee guida per la predisposizione del contratto di servizio per il TPL tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A."; 6) la simulazione del PEF in caso di affidamento al 1° gennaio 2025; 7) la matrice di allocazione dei rischi tra Roma Capitale e ATAC S.p.A..

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale inerenti al provvedimento in esame, che, come si vedrà, non risulta in alcun modo idoneo a giustificare il mancato ricorso al mercato e non tiene debitamente conto dei risultati conseguiti nella pregressa gestione *in house*, in violazione dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. Tali risultati pregressi avrebbero dovuto condurre Roma Capitale a optare per tutt'altra modalità gestionale.

Le caratteristiche del nuovo affidamento sono infatti basate su proiezioni delle principali variabili economico-finanziarie e della quantità e qualità dei servizi all'utenza in netto miglioramento nell'orizzonte temporale triennale di vigenza dello stesso, ma partono da un'esperienza di gestione pregressa da parte dell'azienda *in house* storica di Roma Capitale caratterizzata da indubbie criticità gestionali ed operative, con reiterate e persistenti difficoltà di raggiungimento degli obiettivi contrattuali¹.

Deve osservarsi che, a fronte di tali ben note criticità e dei conseguenti effetti in termini di scarsa qualità e quantità dei servizi all'utenza negli anni pregressi, nelle argomentazioni poste a sostegno della decisione di confermare la società *in house* ATAC S.p.A. quale unico gestore affidatario del servizio di TPL di linea non periferico nel territorio di Roma Capitale è assente un'analisi approfondita dei processi e dei meccanismi intrinseci alle dinamiche del rapporto con l'ente affidante e a quelli interni alla gestione aziendale di ATAC S.p.A., che hanno compromesso negli anni l'andamento dei servizi, come anche risulta mancante un Piano Industriale a cura della società che affronti tali problematiche, idoneo a rifondare la fiducia nella capacità di ATAC S.p.A. di far fronte alle esigenze di mobilità dell'utenza².

A ciò avrebbe dovuto accompagnarsi un ripensamento e un potenziamento da parte dell'amministrazione capitolina dei meccanismi di monitoraggio e verifica dell'operato della società *in house* rispetto al passato, anche eventualmente corredato da specifiche clausole cautelative (quali, ad esempio, clausole automatiche di esternalizzazione in caso di grave insufficienza nel raggiungimento dei risultati³). Anche tale ordine di considerazioni risulta assente nei documenti

¹ [Si vedano in proposito le ultime Relazioni annuali redatte a cura dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (ACoS).]

² [Tra l'altro, Roma Capitale ha omesso di pubblicare la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali prevista all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 con riferimento ai servizi svolti da ATAC S.p.A..]

³ [Si veda, ad esempio, il punto 4 della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52/2015, recante "Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana ad AMA S.p.A.", il quale prevede espressamente che, in caso sulla base delle valutazioni dei risultati dei primi tre report trimestrali fossero emersi esiti preminentemente insufficienti, si sarebbe proceduto ad esternalizzare il servizio di

allegati alla deliberazione di affidamento, che non dedicano alcuna particolare indicazione in tal senso, tenendo conto delle criticità riscontrate nel passato.

(i) *Sui risultati pregressi ottenuti da ATAC S.p.A.*

A sostegno della decisione assunta, le riflessioni sull'operato pregresso della società ATAC S.p.A. mirano piuttosto a negarne le inefficienze, adducendo i risultati insufficienti a responsabilità esogene alla società⁴ e ponendo invece l'attenzione sulla rilevanza dei miglioramenti parziali ottenuti negli anni.

Di alcune delle inefficienze intrinseche all'operato di ATAC S.p.A. si apprende soltanto in via indiretta, quando, nell'espone i fattori alla base delle previsioni, rispettivamente, di aumento dei ricavi tariffari e di abbattimento dei costi operativi contenute nel PEF 2024-2027, sono descritte le azioni che ATAC S.p.A. dovrà porre in essere per ripristinare una situazione di efficienza relativamente allo svolgimento delle principali attività operative, quali l'adozione di misure di contrasto all'assenteismo, di riduzione e ricollocazione dell'attuale mole di personale "inidoneo" e di limite al ricorso eccessivo al lavoro straordinario⁵.

Tra le argomentazioni offerte da Roma Capitale nel documento riportante la motivazione qualificata ex articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022, dal punto di vista della qualità del servizio, viene citato il fatto che tra il 2016 e il 2022 il numero di variabili relative agli indicatori di qualità che hanno raggiunto i valori soglia c.d. "standard" è aumentato del 14%. Tale dato non pare certo rivelare un andamento particolarmente migliorativo, visto che in un quinquennio di attività appena il 14% in più delle 49 variabili in cui sono suddivisi i 12 indicatori di qualità è risultato raggiungere il valore soglia c.d. "standard", soprattutto considerando che sono rimasti sotto il livello soglia c.d. "tolleranza" le variabili maggiormente rilevanti per l'utenza, quali la regolarità del servizio di superficie, la regolarità del servizio metro (relativamente alle linee B e C), la funzionalità degli impianti di traslazione e i presidi di vigilanza nelle stazioni metro.

Si consideri, tra l'altro, che i valori soglia c.d. "standard" – ovvero, i valori obiettivo al di sotto dei quali sono previste penali per la società – sono già fissati nell'attuale contratto di servizio su livelli tutt'altro che ottimali di erogazione del servizio (ad esempio, il valore "standard" della regolarità dei servizi di superficie è 0,80).

Roma Capitale stessa riconosce che vi sono stati peggioramenti del servizio rispetto al periodo pre-pandemico, in particolare riguardanti l'indicatore di regolarità del servizio di metropolitana (ma la responsabilità viene addotta a cause esterne ad ATAC S.p.A.), mentre per il servizio di superficie l'indicatore di regolarità risulta migliorato (+14% nel 2022 rispetto al livello 2019) grazie all'immissione dei nuovi mezzi.

A riguardo, si evidenzia che, dai dati sulla qualità erogata e percepita nel 2023 riportati nella Carta della Qualità dei Servizi del Trasporto Pubblico 2024 a cura di ATAC S.p.A.⁶ (ancorché validi per il solo primo semestre del 2023), emerge un valore dell'indicatore di regolarità oraria inferiore allo standard contrattuale e in peggioramento rispetto all'anno 2022, sia per il servizio di superficie, sia per la metropolitana⁷. A fronte di tali insufficienze di servizio si registra una conferma rispetto al 2022 del valore delle penali contrattualmente applicate, pari a circa €5 milioni. Rispetto ai restanti indicatori di qualità del servizio, si confermano le preoccupanti criticità in tema di accessibilità dei

spazzamento, in via sperimentale per la durata di due anni, limitatamente ad alcune aree del territorio della città di Roma, garantendo comunque la salvaguardia dei livelli occupazionali di AMA S.p.A., con possibilità di successiva conferma e/o estensione dell'esternalizzazione in base ai risultati raggiunti.]

⁴ *[Si riportano a titolo di esempio alcuni estratti del documento riportante la "Motivazione Qualificata ai sensi dell'articolo 17 del Decreto legislativo n. 201 del 2022":*

- *"[...] le cause delle performance non soddisfacenti sono da ritrovarsi in problematiche esogene alla gestione di ATAC (legate in primo luogo alle difficoltà finanziarie pregresse ed alla vetustà del materiale rotabile).";*
- *"[...] problematiche di natura finanziaria precedenti alla vigenza dell'attuale contratto di servizio e legate ad una sostanziale inadeguatezza strutturale delle risorse rispetto al servizio erogato negli anni precedenti alla vigenza del Contratto di servizio stipulato nel 2015";*
- *"[...] il livello di ICS non ancora soddisfacente per i servizi di Trasporto pubblico erogati nella Capitale è direttamente legato all'inadeguatezza dell'offerta (percorrenze, frequenze delle corse, sovraffollamento, bassa velocità commerciale) e della rete infrastrutturale (metropolitane e linee tramviarie) rispetto al fabbisogno della città che non attengono alle performance degli operatori (ATAC e Roma TPL)."*

⁵ *[Si vedano le pagg. 29 e ss. del PEF.]*

⁶ *[Disponibile al link:*

<https://trasparenza.atac.roma.it/archiviofile/atac/Carta%20della%20qualit%C3%A0%20dei%20servizi%20del%20trasporto%20pubblico%20e%20dei%20servizi%20complementari%20Atac/Carta%20della%20qualit%C3%A0%20dei%20servizi%20del%20trasporto%20pubblico%202024.pdf>.]

⁷ *[Per il servizio di superficie a fronte di un valore obiettivo già modesto dell'80%, nel 2023 l'indicatore è pari al 65,7% (-1,3% rispetto al 2022); per la metropolitana, a fronte di un valore obiettivo del 95%, nel 2023 l'indicatore è pari al 93,45% per a metro A (-2,15% rispetto al 2022), 80,84% per metro B-B1 (-5,16% rispetto al 2022) e 86,4% per metro C (+3,4% rispetto al 2022, unico a migliorare).]*

servizi⁸ e di sicurezza nelle metropolitane⁹. Si registra inoltre un numero di reclami riguardanti i servizi di TPL in aumento del +24% rispetto al 2022¹⁰.

A sostegno del mancato ricorso al mercato, Roma Capitale cita poi i risultati dell'Indagine di *Customer Satisfaction* (ICS) svolta annualmente dalla società *in house* Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.. Dall'ICS 2023 emerge un 65,8% di utenti soddisfatti del servizio di superficie svolto da ATAC S.p.A., accanto al 67,4% di utenti soddisfatti dei servizi di metropolitana. Inoltre, i risultati delle ICS svolte rivelano un tasso di soddisfazione per i servizi di TPL costantemente migliorato nel tempo e, laddove ancora insufficiente, le cause sarebbero da ricondurre alle carenze infrastrutturali e all'inadeguatezza dell'offerta¹¹.

Ferma restando l'assenza di terzietà dovuta alla natura *in house* della società che svolge tali ICS per conto di Roma Capitale, a rettifica dei dati sopra citati, si segnala che il grado di soddisfazione¹² risultante dall'ICS 2023, come riportato nella menzionata Carta della Qualità, è pari a 62,7% per i servizi di superficie e a 64,7% per quelli di metropolitana, mentre il valore superiore riferito da Roma Capitale corrisponde al "giudizio preliminare"¹³. Inoltre, risulta in aumento solo il gradimento per il servizio di superficie (+0,8% rispetto al 2022 e +22,2% rispetto al 2021), mentre è in sensibile diminuzione quello per la metropolitana (-0,1 rispetto al 2022, -7,1% rispetto al 2021). Il valore dell'indicatore complessivo di qualità¹⁴ nel 2023 è appena sopra la sufficienza (fissata a 55 punti su un massimo di 100 punti) e pari a 59 sia per il servizio di superficie che per la metropolitana¹⁵.

Guardando, invece, ai risultati di qualità percepita registrati nella Relazione Annuale 2022-2023 a cura dell'Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali di Roma Capitale ("ACoS")¹⁶, il dato medio della valutazione dei servizi di superficie è pari a 5,6 su un massimo di 10 punti, con valore più alto nei Municipi appartenenti alle zone centrali e tendenzialmente minore man mano che ci si allontana dal Centro Storico. I fattori che maggiormente incidono sulla valutazione degli utenti sono le attese, il numero inadeguato di mezzi in circolazione, l'incertezza sul regolare servizio, il sovraffollamento in determinati orari c.d. di punta. Per i servizi di metropolitana, invece, il dato medio di valutazione è pari a 5,9.

Ancora meno positivi risultano i risultati dell'indagine della Commissione Europea sulla qualità della vita in 83 città europee¹⁷, secondo cui il tasso di soddisfazione associato all'utilizzo del TPL posiziona Roma al penultimo posto, prima di Palermo e dopo Tirana con un gradimento da parte del 29% del campione, mentre in cima al *ranking*, con valori intorno o superiori al 90%, si trovano le capitali del Nord Europa o la più vicina Vienna.

Si aggiungano anche i dati riportati nel Rapporto Ecosistema Urbano 2024, a cura di Legambiente e del Sole24Ore¹⁸, in cui, nel valutare la *performance* ambientale delle città, si sottolinea come, a fronte di un crescente miglioramento del numero dei passeggeri di trasporto pubblico per abitante registrati a Milano, Napoli e Firenze nell'ultimo triennio¹⁹, la città di Roma "mostra una diminuzione significativa, passando da 343 passeggeri per abitante nel 2021 a 259 nel 2023". Sempre con riferimento al 2023, Milano detiene il primato in Italia per offerta di trasporto pubblico urbano con 111 vetture-km per abitante, mentre gli utenti del TPL di Roma Capitale si trovano fortemente svantaggiati con un'offerta di 58 vetture-km per abitante.

⁸ [In particolare, rispetto al valore obiettivo da Contratto di Servizio, si registrano i seguenti livelli di insufficienza nel grado di funzionamento dei servizi erogati: -3,5% per gli ascensori; -13,5% per i montascale; -8,5% per le scale mobili; -7% per l'illuminazione delle stazioni; -4% per la pulizia dei treni metro. Inoltre, 5 delle principali stazioni della metro A non sono ancora accessibili ai passeggeri a mobilità ridotta, mentre per altre 11 l'accesso ai passeggeri a ridotta mobilità è possibile utilizzando il servo-scala della stazione con la propria sedia a ruote o con la sedia a ruote disponibile in stazione.]

⁹ [Sotto il profilo dell'obiettivo contrattuale "Sicurezza" riferito alle metropolitane, il presidio da parte degli agenti di stazione registra un valore inferiore del -32% rispetto allo standard, senza miglioramenti rispetto alla situazione registrata nel 2022.]

¹⁰ [I reclami per i servizi di superficie e di metropolitana nel 2023 sono stati 5.273, contro i 4.243 nel 2022.]

¹¹ [Pag. 14 del documento riportante la motivazione qualificata ex art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 (Allegato 4 alla deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136/2024).]

¹² [Il valore è inteso come percentuale di clienti molto o abbastanza soddisfatti.]

¹³ [Si veda il grafico a pag. 41 della Carta della Qualità dei Servizi del Trasporto Pubblico 2024 a cura di ATAC S.p.A..]

¹⁴ [Calcolato come media ponderata degli indici di soddisfazione di ciascun indicatore di qualità rilevato, con pesi dati dall'importanza media di ciascun indicatore da 1 a 100.]

¹⁵ [Giova precisare che la media ponderata include criteri di valutazione quali "Presenza del personale e professionalità" che innalzano in maniera considerevole il valore medio dell'indice, mentre risulta più basso per voci quali "Funzionamento ed efficienza del servizio" nonché "Comfort e comodità del viaggio".]

¹⁶ [Consultabile al link: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Ecosistema-Urbano_libro2024.pdf.
https://www.agenzia.roma.it/documenti/schede/relazione_annuale_acos_2022_2023_compressed.pdf]

¹⁷ [Si veda pag. 70 del documento "Report on the quality of life in European cities 2023" (disponibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/qol2023/2023_quality_life_european_cities_en.pdf).]

¹⁸ [Consultabile al link: <https://www.legambiente.it/news-storie/economia-e-sostenibilita/ecosistema-urbano-2024/>.]

¹⁹ [Indicatore per il tasso di utilizzo del TPL.

A Milano, tale indicatore rileva forti miglioramenti nell'ultimo triennio: 415 passeggeri nel 2023, rispetto ai 357 del 2022 e ai 303 del 2021.]

Approfondendo il confronto con l'azienda di TPL milanese²⁰, ATM S.p.A., si consideri che nel contratto di servizio sottoscritto con il Comune di Milano, non solo il valore obiettivo relativo alla regolarità del servizio²¹ è più elevato di quelli indicati per l'affidamento in esame per tutte le modalità di trasporto, ma nel triennio 2021-2023 la società ha costantemente realizzato *performance* sostanzialmente in linea o superiori al *target*. Sono inoltre definiti contrattualmente indicatori di qualità relativi a: lo *standard* di puntualità per tutte le modalità di trasporto²², anche questo con valori conseguiti nel triennio 2021-2023 da ATM S.p.A. sostanzialmente in linea o superiori; il tasso di "affollamento"²³, i cui valori conseguiti nello scorso triennio per tutte le modalità di trasporto sono costantemente di molto inferiori al livello soglia individuato. Nell'affidamento vigente ad ATAC S.p.A., l'indicatore di qualità relativo alla puntualità è presente solo per i servizi con autobus (se ne prevede l'introduzione anche per la metropolitana nel prossimo contratto di servizio), ancorché con valori obiettivo inferiori a quelli stabiliti per i servizi svolti da ATM S.p.A.²⁴, mentre non è incluso alcun indicatore di qualità relativo al tasso di affollamento dei mezzi²⁵. Si consideri infine, a titolo comparativo, che l'indagine annuale 2023 sulla soddisfazione dei clienti di ATM S.p.A. restituisce un voto medio del 7,6 (su scala di valutazione da 1 a 10), con un'area di soddisfazione per il servizio del 99% (percentuale di chi esprime un giudizio tra 6 e 10).

Inoltre, i dati sul servizio svolto²⁶ da ATAC S.p.A. mostrano una produzione chilometrica complessiva di metropolitana e servizi di superficie di 129 milioni di vetture/km nel 2023, in calo rispetto all'anno 2022 del -5%, confermando un *trend* in discesa nell'ultimo triennio (-11% rispetto al 2021)²⁷.

Ciò che appare più grave è che, sia per i servizi di superficie, sia per la metropolitana, nell'ultimo triennio si registra una progressiva e costante riduzione del volume chilometrico richiesto alla società da Roma Capitale²⁸, anche per tener conto "delle effettive possibilità di servizio da parte dell'azienda"²⁹. Ciononostante, permane anche nel 2023 un significativo scostamento negativo tra produzione chilometrica programmata ed effettuata, pari a -4,6% per i servizi di superficie (escludendo i servizi forniti in subaffidamento) e a -7,7% per la metropolitana³⁰.

Inoltre, a fronte della massiccia immissione di nuovi bus acquistati da parte di Roma Capitale e concessi in usufrutto ad ATAC S.p.A.³¹, il risultato complessivo è quello di una flessione del parco mezzi da 2.140 unità di superficie nel 2022 a 2.077 nel 2023. Questa riduzione è dovuta al numero totale di bus che nel 2023 si attesta a 1.858 unità, dalle 1.911 unità nel 2022 e le 2.030 unità nel 2021 – con un'età media anch'essa diminuita grazie soltanto all'investimento da parte dell'amministrazione capitolina – e alla riduzione dei tram di 10 unità rispetto al 2022 (da 154 a 144).

Complessivamente, dunque, appare assai difficile condividere la posizione di Roma Capitale, quando conclude che la qualità percepita del servizio svolto da ATAC S.p.A. sia migliorata negli anni, grazie a "l'incremento del servizio offerto ed al miglioramento della regolarità e della qualità dei mezzi utilizzati"³². Di questa affermazione, l'unica parte corroborata da evidenza appare essere quella afferente al materiale rotabile in esercizio, effettivamente migliorato negli ultimi anni grazie alla massiccia immissione di nuovi mezzi finanziati da Roma Capitale.

Quanto agli aspetti legati all'efficienza delle operazioni, Roma Capitale evidenzia che i principali indicatori di efficienza mostrano un miglioramento tra il 2018 e il 2023. In particolare, per il servizio con bus, il costo operativo per vettura/km è passato da €5,75 a €5,88 (corrispondente a una diminuzione in termini reali del 12,2%), la produttività per autista in km è aumentata dell'1,8% e il numero di ore di guida per autista del 3,7%; per il servizio con metro, il

²⁰ [Dal documento "Relazione Annuale Integrata 2023 ATM" (consultabile al link: <https://risultati.atm.it/2023/files/12-Relazione-Annuale-Integrata-Gruppo-ATM-2023.pdf>).]

²¹ [Tale indicatore misura il rapporto percentuale tra le corse effettuate e le corse programmate nel giorno. Non risulta quindi prontamente confrontabile con i dati relativi alla gestione pregressa di ATAC S.p.A., mentre per l'affidamento 2025-2027 ad ATAC S.p.A. la definizione dell'indicatore è analoga.]

²² [Tale indicatore misura la percentuale di corse in arrivo al capolinea (anche linee subaffidate) con ritardi inferiori ai 10 minuti.]

²³ [Tale indicatore misura il rapporto tra passeggeri trasportati e posti offerti per linea.]

²⁴ [Si specifica, in ogni caso, che l'algoritmo di calcolo dell'indicatore di puntualità non coincide con quello di ATM S.p.A..]

²⁵ [Il loading factor fa parte dei KPI oggetto di misurazione, ma non degli indicatori di qualità definiti ai fini del sistema di penali.]

²⁶ [Pag. 42 del Bilancio ATAC 2023.]

²⁷ [Il volume di servizio erogato è sceso ogni anno, nell'ultimo triennio, sia per la metropolitana (51 mln/vett/km nel 2021; 44 mln/vett/km nel 2022; 41 mln/vett/km nel 2023), sia per i servizi di superficie (94,6 mln/vett/km nel 2021; 91,8 mln/vett/km nel 2022; 88,3 mln/vett/km nel 2023).]

²⁸ [Per i servizi di superficie, il volume di vett/km anno programmate da Contratto di Servizio è di: 95 milioni 2021; 88,3 milioni nel 2022; 89,8 milioni nel 2023. Per i servizi di metropolitana, il volume di vett/km anno programmate da Contratto di Servizio è di: 8,8 milioni nel 2021; 8,5 milioni nel 2022; 7,4 milioni nel 2023 (pag. 45 del Bilancio ATAC 2023).]

²⁹ [Come dichiarato da Roma Capitale in riferimento all'anno 2021 a pag. 137 del "Documento Unico di Programmazione 2024-2026" a cura di Roma Capitale (disponibile al link: https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DUP_2024-2026.pdf).]

³⁰ [La presenza di scostamenti negativi tra servizio programmato ed effettuato non è una novità. Si consideri che, nel periodo pre-COVID-19, tale scostamento per i servizi di superficie aveva raggiunto il livello di picco di -17% nel biennio 2018-2019 (pag. 137-138 del "Documento Unico di Programmazione 2024-2026" a cura di Roma Capitale).]

³¹ [Nel 2023, il numero di mezzi in usufrutto risulta pari a circa il 41% della dotazione ATAC (pag. 43 Bilancio ATAC 2023).]

³² [Pag. 14 del documento riportante la motivazione qualificata ex art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 (Allegato 4 alla deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136/2024).]

costo operativo per vettura/km è passato da €3,96 a €4,69 (corrispondente a un leggero incremento in termini reali), accanto ad una diminuzione del 13% della produttività per autista in km e una riduzione del 18% delle ore di guida per autista, causate dalle chiusure straordinarie.

È evidente come i dati riportati rivelino perfino un peggioramento per quanto riguarda il servizio di metropolitana e soltanto leggeri miglioramenti per quello di superficie. È utile riferimento, in ogni caso, citare il valore di costo per vettura/km mediano rilevato per un campione rappresentativo di imprese che svolgono servizi di TPL in Italia nel più recente Rapporto ASSTRA-Intesa San Paolo edizione 2024³³, che risulta di gran lunga inferiore al livello realizzato da ATAC S.p.A. e pari a €3,7 nel 2023 (stabile rispetto al 2022 e in lieve aumento rispetto al 2021)³⁴. Anche l'incidenza del costo del lavoro sul valore della produzione risulta più alta rispetto al valore mediano del campione analizzato nel suddetto Rapporto, che è pari al 45,8% nel 2023, contro il 50,5% realizzato nello stesso anno da ATAC S.p.A..

Appare difficile quindi condividere la posizione di Roma Capitale quando afferma che, dato che i valori di costo unitario nel 2023 (dato di preconsuntivo) risulterebbero già minori del costo *standard* per tutte le modalità di trasporto (eccetto il tram), sarebbe dimostrata l'attuale efficienza nella gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A.. Tra l'altro, a concorrere al livello elevato dei costi *standard* calcolati da Roma Capitale, pesa anche la ridotta velocità commerciale dei servizi.

Infine, a rettifica di quanto sostiene Roma Capitale, quando calcola che nel periodo pandemico ATAC S.p.A. sia stata in grado di assorbire circa €100 milioni di mancati introiti grazie al processo di efficientamento³⁵, dalle voci dei Bilanci 2020-2022 emerge semmai una differenza tra le perdite nette di introiti dovute all'effetto cumulato di pandemia e crisi energetica e quanto effettivamente realizzato dalla società significativamente inferiore e pari a circa €26 milioni³⁶. Non è poi chiaro a quali azioni e interventi specifici Roma Capitale faccia riferimento quando parla di processo di efficientamento, dal momento che tale differenza potrebbe addursi a una serie variegata di potenziali cause aziendali e non. L'affermazione appare dunque generica e non circostanziata, oltre che imprecisa.

Tra l'altro, nel citato Rapporto ASSTRA-Intesa San Paolo (v. *supra*), si registra una crescita nominale del valore della produzione dal 2019 al 2023 pari al 3,4% in media³⁷ e pari al 4,6% a livello mediano. Per ATAC S.p.A. la crescita è stata soltanto dell'1,7% nel medesimo periodo.

Quanto al risultato d'esercizio in utile di circa €11 milioni registrato nel 2023, in aumento di oltre €61 milioni rispetto al risultato netto del 2022 (nel quale invece si era registrata una perdita di esercizio pari a oltre €50 milioni, in linea, del resto, con l'anno 2021, nel quale la perdita di esercizio era stata di quasi €45 milioni³⁸), da un'analisi delle voci bilancistiche si evince quanto segue.

Innanzitutto, uno dei maggiori *driver* del miglior risultato di esercizio dell'anno 2023 è da ricondurre a fattori macroeconomici – cui è imputabile il ribasso del costo del carburante e dell'energia – indipendenti dalla bontà della conduzione aziendale e dalle eventuali azioni di efficientamento realizzate³⁹.

³³ [Rapporto ASSTRA-Intesa San Paolo edizione 2024 "Le performance delle imprese di trasporto pubblico locale". L'indagine considera i bilanci d'esercizio relativi a 92 società attive che si occupano di Trasporto Pubblico Locale (urbano, extra-urbano o misto), per le quali il bilancio 2023 risulta disponibile. Il campione è composto di società piccole, medie e grandi, distribuite su tutto il territorio italiano.]

³⁴ [In dato è aggregato per modalità di trasporto, ma risulta in ogni caso grandemente inferiore al livello realizzato da ATAC S.p.A. sia per i servizi di superficie, sia per quelli di metropolitana.]

³⁵ ["[...] i risultati di bilancio di ATAC hanno evidenziato una perdita cumulata nel triennio 2020 -2022 pari a 117 milioni di euro, ma a fronte del calo drammatico dei ricavi legato alla pandemia, registrato da tutte le aziende di trasporto pubblico del mondo ed all'impennata dei costi per carburante ed energia il cui impatto complessivo sul triennio è stato pari a ben 226 milioni di euro (i ricavi da traffico persi nel triennio 2020-2022, rispetto all'importo 2019, ultimo anno pre-pandemico, sono pari a circa 350 milioni di euro, compensati in parte con ristori statali per complessivi 184 milioni messi a bilancio nel triennio, con un effetto netto negativo pari a ben 166 milioni, cui si aggiungono i maggiori costi per carburante ed energia elettrica cumulati nel triennio per circa 60 milioni). Il processo di efficientamento di ATAC ha pertanto consentito di assorbire la differenza di oltre 100 milioni di euro".]

³⁶ [La perdita cumulata di ricavi da traffico (solo Metrebus Roma) nel triennio 2020-2022 rispetto al livello 2019 risulta essere pari a €302 milioni e non €350 milioni come riporta Roma Capitale. A ciò si sottraggono i contributi per ristori Covid-19 pari a €184 milioni, con un effetto netto di minori ricavi da traffico a causa della sola pandemia di €118 milioni (e non €166 come calcola Roma Capitale). Quanto alla maggiorazione dei costi energetici, calcolando la differenza dei valori triennali 2020-2022 di costo per carburanti e costi per utenze, il valore cumulato è pari a circa €55 milioni, a cui vanno stornati il valore dei rimborsi per accise (€13 milioni) e del credito d'imposta (€17 milioni), per un totale netto pari a €24 milioni, significativamente inferiore ai €60 milioni calcolati da Roma Capitale. L'effetto totale netto di minori introiti dovuti a pandemia e rincari energetici risulta di €143 milioni (non di €226 milioni). Considerando le perdite nette nel triennio pari a €117 milioni, la differenza positiva assorbita da ATAC S.p.A. è pari quindi a €26 milioni.]

³⁷ [Escludendo il caso "outlier" della Regione Toscana che ha visto il passaggio ad un operatore di TPL unico regionale, con un aumento eccezionale del valore della produzione.]

³⁸ [Vi erano state ingenti perdite di esercizio anche nell'anno maggiormente colpito dal COVID-19, ovvero nel 2020 (perdita di esercizio per oltre €22 milioni), ma nettamente inferiori ai due anni successivi. Nell'anno 2019, invece, la società aveva concluso l'esercizio in utile per circa €7,6 milioni.]

³⁹ [Nell'anno 2023 si registra una diminuzione nei costi di produzione di circa €44,4 milioni (- 4,5% rispetto al 2022), derivante principalmente da un importante calo delle seguenti voci: costi per servizi (complessivamente - €37 milioni), dovuti principalmente alla riduzione del costo delle utenze di energia elettrica e metano (- €41 milioni), ma anche al calo dei costi per spese di vigilanza e pulizia (- €5 milioni); costi per acquisto di materie prime (- €8,6 milioni), dovuti principalmente alla riduzione del costo del carburante metano per autotrazione; infine, costi del personale (- €15 milioni), grazie alla riduzione della forza lavoro media di 305 unità, di cui 191 rientranti nel perimetro del ramo d'azienda delle ferrovie regionali cedute (nel complesso, in ogni caso, la forza lavoro registrata al 31/12 è aumentata di 90 unità nel 2023 rispetto al 2022).

In secondo luogo, dalle analisi sopra riportate di confronto tra la produzione erogata e i principali indicatori di qualità tra il 2022 e il 2023, appare chiaro che l'aumento dei ricavi tariffari sia stato dovuto principalmente ad un fisiologico riassetto della domanda *post* pandemia, piuttosto che a rilevanti miglioramenti nella qualità, fatta eccezione, di nuovo, per gli effetti del rinnovo del materiale rotabile finanziato principalmente da Roma Capitale⁴⁰.

Peraltro, dal citato Rapporto ASSTRA-Intesa San Paolo si apprende che, nell'ultimo triennio, l'84% delle aziende di TPL a partecipazione pubblica appartenenti al campione analizzato ha concluso il bilancio in utile nel 2021 e 2022 e ben il 97% nel 2023, diversamente da ATAC S.p.A. che nel 2021 e nel 2022 ha realizzato perdite di esercizio per circa €95 milioni.

(ii) Sulle caratteristiche del nuovo affidamento

A ben vedere, la gran parte degli aspetti innovativi che imprimono un andamento spiccatamente positivo alle variabili che caratterizzano il PEF alla base dell'affidamento in esame – andamento la cui attendibilità sarà oggetto di osservazioni più approfondite nel prosieguo – derivano da cause esterne alla bontà dell'operato della società e di cui, dunque, avrebbero ben potuto beneficiare anche uno o più affidamenti ad operatori terzi.

Una delle cause assolutamente trainanti cui sono ricondotti l'incremento di produzione, l'aumento di domanda e il contenimento dei costi operativi (e, di conseguenza, dei corrispettivi a carico dell'amministrazione capitolina), infatti, consiste nella realizzazione dei previsti ingenti investimenti in materiale rotabile e in rinnovo infrastrutturale, che dipendono in via assolutamente preminente da fondi pubblici, esterni ad ATAC S.p.A., al più incaricata quale soggetto attuatore⁴¹.

Da tali innovazioni discendono, infatti: l'aumento dell'offerta di servizi, con conseguente incremento di regolarità ed affidabilità (a condizione che ATAC S.p.A. sia in grado di concretizzare tale opportunità) e, dunque, della domanda; il calo dell'età media dei mezzi in esercizio, con ulteriori effetti positivi sulla domanda; un risparmio di costi energetici e di costi di manutenzione grazie alla maggiore efficienza dei nuovi mezzi.

Le altre principali cause di aumento della domanda sono da attribuirsi ad altri fattori esogeni all'azione dell'affidataria, quali: la presupposta rimodulazione tariffaria in aumento; l'effetto *una tantum* del Giubileo 2025; l'effetto delle politiche di mobilità finalizzate a incrementare l'utilizzo del mezzo pubblico, ancora da adottarsi da parte di Roma Capitale.

Dall'operato di ATAC S.p.A. dovrebbero discendere, invece: tra i fattori di aumento dei ricavi tariffari, il recupero di introiti dovuti al maggiore contrasto all'evasione tariffaria e, ovviamente, il concreto incremento di regolarità e affidabilità dei servizi; tra i fattori di riduzione dei costi, l'efficientamento dei costi e dell'organizzazione del personale. È innegabile che tutte queste azioni avrebbero dovuto costituire priorità dell'operato di ATAC S.p.A. già da anni e il PEF prevede – ricordiamolo, senza un Piano Industriale della società alla base – la concretizzazione di queste azioni in un arco di tempo, ormai, appena triennale.

Non sono queste le uniche previsioni del PEF a rischiare di rivelarsi, con probabilità elevata, eccessivamente ottimistiche. Guardando alle previsioni sul livello dei ricavi tariffari, innanzitutto, si ipotizza un aumento rispetto al 2022 del 38% già a fine 2024 e del 65% a fine 2027.

Tali stime presuppongono (oltre al rientro totale dell'effetto pandemico sulla domanda già nel 2026 e un effetto del Giubileo 2025 di quasi €19 milioni aggiuntivi) rilevanti effetti positivi connessi, da un lato, a politiche tariffarie la cui adozione da parte della Regione Lazio è dichiaratamente incerta (€73 milioni aggiuntivi nel quadriennio rispetto al consuntivo 2022) e, dall'altro lato, a politiche di mobilità previste in un documento programmatico di Roma Capitale risalente al 2015, da adottarsi nel 2024 ma a oggi ancora non implementate (€19,5 milioni aggiuntivi nel quadriennio rispetto al consuntivo 2022). Qualsiasi scostamento negativo è attribuito alla responsabilità di Roma Capitale, come si dirà meglio *infra*.

Infine, sono previsti due distinti effetti, entrambi derivanti dal rinnovo della flotta e della rete infrastrutturale attualmente in atto: il primo, da ricondursi al solo "Aumento dell'offerta", comporta complessivamente €36,8 milioni in

Quanto al risparmio di costi in pulizia e vigilanza, pare difficile che questo possa ricondursi ad azioni di efficientamento, vista, da un lato, la riduzione della produzione tra il 2022 e il 2023 (sia nel TPL, sia a causa del fatto che la società ha smesso di gestire le linee ferroviarie regionali Roma Lido e Roma-Viterbo) e, dall'altro, le performance fortemente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali registrati nelle attività di vigilanza (similmente al 2022) e nella pulizia dei treni metro (in peggioramento rispetto al 2022).]

⁴⁰ *[È aumentato di circa €20 milioni il valore della produzione (+2% rispetto al 2022), tra cui complessivamente circa €12 milioni di maggiori introiti da ricavi delle vendite. La restante differenza nel Valore della Produzione rispetto al 2022 – pari a circa +€8 milioni – è da addurre principalmente all'aumento della voce "Variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti", che deriva dalla vendita di immobili di proprietà, come stabilito nel Piano Concordatario.*

Si consideri inoltre che nel 2023, ATAC S.p.A. non ha percepito i ricavi derivanti dall'esercizio delle linee ferroviarie regionali Roma Lido e Roma-Viterbo, che erano invece presenti nel primo semestre del 2022, poi oggetto di cessione di ramo d'azienda dal 1° luglio 2022.

All'interno delle voci che compongono i ricavi delle vendite, le entrate da vendita dei titoli di viaggio sono aumentate di circa €25 milioni (+13,3% rispetto al 2022; -21,2% rispetto all'anno 2019), mentre le sanzioni comminate per evasione tariffaria sono in leggero aumento rispetto all'anno precedente (+8%).

Il Bilancio ATAC 2023, a pag. 33-34, riporta anche: il dato del numero dei titoli di viaggio venduti (84.366.790), in incremento rispetto al consuntivo 2022 del 16,5%, ma ancora inferiori rispetto ai livelli pre-pandemia del 2019 del -14,2%; il numero di abbonamenti annuali (Metrebus Roma e Lazio) venduti nel 2023 (421.125), in incremento del 18,1% rispetto al 2022, anche grazie al "bonus trasporti 2023", mentre gli abbonamenti ordinari annuali e mensili Roma sono diminuiti, rispettivamente, del -8,6% e -7,5%.]

⁴¹ *[Soltanto gli stanziamenti di contributi pubblici in rinnovo di materiale rotabile (bus, tram, metro) ammontano a poco meno di €1 miliardo, mentre ATAC S.p.A. investe in autofinanziamento appena €148 milioni nel quadriennio (tra cui anche circa €40 milioni in manutenzione dei mezzi bus e metro e circa €20 milioni in riposizionamento commerciale e digitalizzazione) (pagg. 10-11 del PEF).]*

più di ricavi tariffari nel quadriennio rispetto al 2022; il secondo, attribuito all'“Incremento regolarità per rinnovo della flotta”, ne comporta €18,5 milioni in più. Al riguardo, non è ben chiaro in base a quale meccanismo il mero aumento dell'offerta possa condurre a un tale importante aumento della domanda, visto che i principali miglioramenti a esso riconducibili appartengono alla seconda voce citata (fatta eccezione per il minore sovraffollamento dei mezzi).

Si sottolinea, inoltre, che tra le previsioni per i KPI contenute nella Relazione di Affidamento non è previsto alcun incremento di velocità commerciale negli anni di affidamento rispetto ai livelli antecedenti, nonostante i promessi miglioramenti derivanti dagli investimenti infrastrutturali e in materiale rotabile⁴².

Anche le previsioni dal lato dell'offerta di servizi risentono di problematiche simili. È la stessa Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali di Roma Capitale (AcoS) a contestare la realizzabilità delle ambiziose previsioni di aumento di produzione nelle osservazioni sul contenuto della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136/2024, ponendo seri dubbi sulla concretezza delle stime di aumento di offerta riguardanti la metro C⁴³.

Quanto alle previsioni di costo, oltre all'elenco di azioni che ATAC S.p.A. dovrebbe porre in essere per ripristinare un'adeguata operatività del personale di servizio al fine di aumentare la produttività (come già notato, prive di un opportuno Piano Industriale alla base e quindi ridotte a mero elenco di azioni non quantificabili e senza un cronoprogramma preciso), anche gli altri fattori di riduzione dei costi appaiono caratterizzati da un eccessivo ottimismo.

In particolare, le previsioni sul ribasso dei costi energetici – che nel PEF tornano a livelli pre-crisi energetica già dal 2026 – risultano quantomai ottimistiche, senza fornire alcuna fonte robusta o metodologia utilizzata per verificarne l'attendibilità⁴⁴.

Va da sé che i dubbi sull'attendibilità delle previsioni di efficientamento indeboliscono le ulteriori argomentazioni fornite da Roma Capitale a supporto dell'affidamento, in particolare quelle basate sui rilevanti risparmi di costo rispetto al livello corrispondente ai costi *standard* (fino al -25% nell'ultimo anno di affidamento), ma anche le previsioni sul crescente livello di *coverage ratio* (per i servizi di superficie, superiore al tetto del 35% dal 2025 in poi).

Come puntualizzato del resto dall'ART nelle osservazioni sulla Relazione di Affidamento dell'8 febbraio 2024, infatti, le stime del PEF sono caratterizzate da una “*carezza d'informazioni di dettaglio in merito alla metodologia utilizzata per le stime previsionali (2024-27)*” che non consente la “*piena valutazione della “distanza” tra queste ultime e la situazione attuale e la conseguente effettiva possibilità di raggiungere i livelli stimati [...]*”. Il regolatore, inoltre, eccepisce in più punti la natura prettamente qualitativa delle analisi a supporto dell'affidamento presentate da Roma Capitale⁴⁵.

Tale constatazione non è senza conseguenze. La tenuta dell'intero affidamento si basa infatti sulle previsioni del PEF e la matrice di attribuzione dei rischi prevede, per tutte le cause non strettamente riconducibili all'azione di ATAC S.p.A., l'esclusiva responsabilità in capo a Roma Capitale. Errate stime, o stime eccessivamente ottimistiche, quindi, si tradurranno in esborsi maggiori da parte dell'amministrazione capitolina a correzione di quanto non raggiunto, anche in casi non direttamente sotto la sua responsabilità, come un eventuale minore effetto sulla domanda derivante dal Giubileo 2025, o il mancato aggiustamento al rialzo delle tariffe del servizio da parte della Regione Lazio, o un livello di costi energetici che si mantiene superiore a quanto preventivato.

In un contesto di affidamento con procedura ad evidenza pubblica, il PEF sarebbe stato il documento principale sulla base del quale le offerte proposte dai vari contendenti sarebbero state valutate e, nel farlo, l'ente affidante avrebbe potuto considerare attentamente l'attendibilità delle stime ivi presentate e le potenziali conseguenze a proprio carico in caso di incongruenza delle stesse, ivi compresa la possibilità di individuare forme di co-responsabilità in caso di stime errate relative alle proiezioni di variabili esogene rispetto all'azione delle parti. Nel caso di un affidamento *in house* quale quello in esame, invece, le stime contenute nel PEF e la connessa allocazione dei rischi sembrano generosamente avvantaggiare ATAC S.p.A..

Quanto alla capacità delle nuove previsioni contrattuali di rafforzare rispetto al vigente contratto di servizio gli incentivi di ATAC S.p.A. al raggiungimento degli obiettivi contrattuali e le relative verifiche da parte di Roma Capitale, si notano ben pochi miglioramenti.

⁴² [Pag. 63 e ss. della RdA. In particolare, il valore dell'indicatore di “Velocità commerciale (effettiva)”: per la modalità di trasporto con bus, rimane a 13,4 km/h, pari al consuntivo 2018-2019; per la metropolitana, passa da 29,4 km/h, valore identico per gli anni 2018-2021 e 2024-2025 a 29,6 km/h negli anni 2026-2027.]

⁴³ [“L'incremento dei treni-km delle metropolitane è sostanzialmente attribuito dal PEFs all'intensificazione del servizio della linea C, da realizzare anche mediante l'immissione di 7 nuovi treni al servizio. Una previsione ottimistica che è in contraddizione con il rapporto del 30 giugno 2023 della Commissaria Straordinaria, contenente il modello di esercizio da adottare con l'apertura della tratta T3 San Giovanni-Colosseo. Secondo tale rapporto l'esercizio sarà effettuato con 10 treni in linea e una frequenza di 7 treni/ora (8,5 minuti di attesa massi-ma): se a ciò si somma che le attività di costruzione dei nuovi convogli non sono ancora cominciate, l'obiettivo di triplicare la produzione della linea C entro il 2027 risulta essere difficilmente raggiungibile.”]

⁴⁴ [A titolo di esempio, per il metano nel PEF viene indicato per il 2027 un valore pari a €0,34/smc, corrispondente a una riduzione del costo di oltre il 60% rispetto al valore del 2024. Uno dei maggiori operatori di trasporto del gas naturale, la società SNAM Rete Gas, ha pubblicato un rapporto previsionale nel quale il costo unitario della commodity gas naturale è previsto ridursi del 17% al 2030 (“Documento di descrizione degli scenari 2024”, consultabile al link: https://download.terna.it/terna/Documento_Descrizione_Scenari_2024_8dce2430d44d101.pdf.)]

⁴⁵ [A tale opacità si aggiunga anche che il PEF e la relazione ad esso allegata descrivono nel dettaglio le previsioni riguardanti le variabili economico-finanziarie di un affidamento ipoteticamente quadriennale 2024-2027, mentre l'affidamento concretamente approvato è triennale 2025-2027 e di questo si dispone soltanto dei prospetti sintetici principali.]

A fronte dell'innalzamento di alcuni valori soglia c.d. "standard" e di "tolleranza" attinenti agli indicatori di qualità individuati, è stato mantenuto il medesimo valore massimo complessivo delle penali applicabili, individuato nella misura del 3% del corrispettivo nel semestre, che la stessa ART contesta invitando a valutarne un incremento, "alla luce dei risultati della gestione attuale"⁴⁶. Inoltre, è stato perfino aggiunto un meccanismo con "funzione di mitigazione" delle penali, con l'introduzione del valore soglia di c.d. "over performance" oltre il quale si riconoscono delle premialità al gestore, tra l'altro costantemente attestato su livelli vicini ma inferiori all'unità, ovvero per un livello di prestazione comunque inferiore a quello previsto da contratto.

In aggiunta, Roma Capitale stessa sottolinea come nel rapporto con il gestore *in house* i sistemi incentivanti basati sull'applicazione delle penali contrattuali non siano efficaci nell'ottenimento dei risultati desiderati rispetto ad un affidamento ad un operatore terzo, in quanto le penali si riducono in sostanza a "partita di giro" e fungono tutt'al più quale strumento di misura dell'andamento qualitativo della gestione.

L'unico meccanismo menzionato da Roma Capitale per ovviare a tale problematica risiede nell'individuazione di appositi meccanismi di incentivo per i dirigenti, che però non vengono adeguatamente descritti nelle linee guida per la predisposizione del contratto di servizio, né è chiaro se e come verranno potenziati rispetto allo *status quo*.

Il presupposto vantaggio dell'*in house* nel garantire il raggiungimento dei risultati dovrebbe dunque basarsi eminentemente sui meccanismi di rendicontazione e monitoraggio dei risultati di gestione – che risultano quanto mai fondamentali in tale contesto, anche per raccogliere informazioni utili all'eventuale futura apertura al mercato dei servizi oggetto di affidamento – e concretizzarsi grazie alla flessibilità contrattuale e alla sinergia con il committente, cui Roma Capitale fa riferimento nella parte conclusiva del documento riportante la motivazione qualificata ex articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. Anche in merito a tali fondamentali meccanismi del rapporto *in house* – da cui dovrebbe derivare una garanzia di buon andamento dell'affidamento realizzato attraverso tale modalità, vista la ridotta efficacia dei sistemi incentivanti basati su penali contrattuali – non emerge alcuna particolare attenzione da parte di Roma Capitale, aggiuntiva e finalizzata al miglioramento rispetto al passato, quale frutto di una riflessione critica sull'esperienza pregressa⁴⁷, né sono previsti adeguati meccanismi di flessibilità contrattuale⁴⁸.

In ultimo, Roma Capitale delibera di affidare uno studio a soggetto esterno qualificato da realizzarsi entro giugno 2025, per ricevere un "adeguato supporto tecnico nella valutazione della scelta più idonea, tra quelle apprestate dall'ordinamento vigente, per il successivo affidamento del servizio di trasporto pubblico locale di linea, non periferico, sul territorio di Roma Capitale, in coerenza con gli adempimenti di cui al D.Lgs. 201/2022".

Nell'apprezzare il proposito alla base della necessità di svolgere tale studio, soprattutto considerando le diverse alternative tecnico-trasportistiche percorribili nell'elaborare un piano di apertura al mercato del TPL di linea non periferico su Roma Capitale (es. suddivisione in lotti per linea o per area geografica), deve tuttavia sottolinearsi che tale decisione da parte di Roma Capitale non dimostra, allo stato, alcuna concretezza nelle intenzioni di avviare una o più gare al termine dell'affidamento appena rinnovato ad ATAC S.p.A..

Da tutte le considerazioni sopra esposte, emerge l'urgenza di pervenire ad una diversa modalità organizzativa dei servizi di TPL non periferico di linea su Roma Capitale, vista l'inadeguatezza delle argomentazioni fornite dall'amministrazione capitolina a sostegno del nuovo affidamento *in house*, in violazione di quanto previsto dall'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riguardo alle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio e ai benefici per la collettività derivanti dalla scelta compiuta - in termini di investimenti, qualità del servizio, costi dei servizi per gli utenti e impatto sulla finanza pubblica - tenendo conto dei risultati raggiunti dalla pregressa gestione *in house* ⁴⁹.

Nel richiamare tutto quanto già espresso nel precedente parere motivato inviato a Roma Capitale in data 9 novembre 2023 con riguardo ai vantaggi derivanti da una "iniziale e quantomeno graduale apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico locale non periferico"⁵⁰, si ritiene che la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024, inclusiva degli allegati, risulti illegittima in quanto, innanzitutto, in contrasto con la disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, in particolare con l'articolo 17. La deliberazione configura altresì una restrizione alla libertà di

⁴⁶ [Osservazioni sulla Relazione di Affidamento fornite a Roma Capitale in data 8 febbraio 2024.]

⁴⁷ [Si ricorda, a titolo di esempio, quanto sottolineato nel parere motivato inviato a Roma Capitale in data 15 marzo 2023, in riferimento alle difficoltà di Roma Capitale a esercitare taluni poteri di controllo analogo sull'operato di ATAC S.p.A. (AS1995 in Boll. n. 25/2024), accanto alle "diffuse criticità nell'esercizio dei poteri di "controllo analogo" e nei controlli interni" evidenziate nel Rapporto sulla "Gestione delle partecipazioni societarie Di Roma Capitale" a cura della Corte dei Conti (Delibera n. 47/2021/GEST e Relazione).]

⁴⁸ [Anzi, di fronte alla richiesta di diversi Municipi (Municipio I, Municipio II, Municipio IV, Municipio VIII, Municipio IX, Municipio XII, Municipio XV) di intensificare le attività di reporting dei risultati, con la predisposizione di rapporti semestrali sul servizio svolto a livello di Municipio, per consentire anche eventuali aggiustamenti nella pianificazione dei servizi in base alle esigenze dei cittadini, la risposta di Roma Capitale è costantemente negativa, facendo presente che, oltre all'attività di pianificazione, anche quella di verifica e vigilanza sul servizio è di esclusiva competenza del Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti (che la realizza per il tramite della società in house Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.).]

⁴⁹ [Tra l'altro, nelle osservazioni di competenza inviate a Roma Capitale in data 8 febbraio 2024, anche l'ART rileva per l'affidamento in esame, per ragioni del tutto simili, la violazione delle previsioni di cui all'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022, ritenendo opportuna un'apertura al mercato dei servizi affidati (nell'opinione del regolatore, viste le tempistiche necessarie, da effettuarsi congruamente al termine dell'affidamento a fine 2027).]

⁵⁰ [Cfr. AS1936 - Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità dal 2024 al 2027, in Boll. n. 4/2024.]

stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonea a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, Roma Capitale dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento di Roma Capitale al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente ad oggetto la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024, recante "Affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale di linea, non periferico, di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 201/2022, e approvazione delle Linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A."

L'Autorità, il 3 dicembre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato a Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024, avente ad oggetto l'affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale di linea, non periferico, di superficie e di metropolitana, sul territorio di Roma Capitale con durata triennale, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027.

Nel proprio parere, trasmesso in data 3 dicembre 2024, l'Autorità ha ritenuto che le argomentazioni fornite nella predetta deliberazione a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi di trasporto pubblico locale non periferico non siano idonee a giustificare il mancato ricorso al mercato e non tengano debitamente conto dei risultati conseguiti nella pregressa gestione *in house*, in violazione dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. Secondo l'Autorità, la deliberazione configura altresì una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonea a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Roma Capitale, con comunicazione del 31 gennaio 2025, ha fornito riscontro al citato parere motivato, ribadendo la legittimità del provvedimento contestato.

L'Autorità ha ritenuto che le informazioni fornite dall'ente in risposta al parere motivato non siano sufficienti a far venire meno le violazioni ivi riscontrate e pertanto, nella sua adunanza del 18 febbraio 2025, ha deliberato di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la delibera oggetto del parere.