

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE A ROMA: AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E ANALISI DEL MERCATO

Gennaio 2012

Sommario

| | ∟a disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a seguito endum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 | |
|------|---|-----|
| | La legge 14 settembre 2011 n. 148 e le modifiche introdotte dalla 'legge lità 2012' (legge 12 novembre 2011, n. 183) | |
| 2.1 | In house | 4 |
| 2.2 | Obblighi di servizio pubblico | 5 |
| 2.3 | Il patto di stabilità | 5 |
| 2.4 | Extra - moenia | 5 |
| 2.5 | Affidamento del servizio mediante gara | 6 |
| 2.6 | Liberalizzazione e privatizzazione | 7 |
| 2.7 | Rapporti tra norme | 7 |
| 2.8 | Servizi esclusi | 7 |
| 2.9 | Regime transitorio | 7 |
| 2.10 | Potere sostitutivo | 8 |
| 2.11 | Efficienza e qualità della gestione del servizio | 9 |
| 3 I | I trasporto pubblico locale e regionale | .10 |
| 4 | Atac spa | .12 |
| | ∟e opzioni per ATAC a seguito della legge 148 del 2011 e della legge lità | |
| 6 L | _'azienda | .16 |
| 6.1 | Contratti di servizio con Roma Capitale | 16 |
| 6.2 | Principali indicatori economici, patrimoniali e finanziari | |
| 6.3 | Andamento e prevedibile evoluzione della gestione - 2011 | |
| 7 I | I mercato | .20 |
| 7.1 | La rete | |
| 7.2 | I concorrenti | 21 |
| Ω (| Conclusioni | 24 |

Abstract

Con il presente lavoro, l'Agenzia per il controllo e la qualità nei servizi pubblici locali del Comune di Roma intende sottoporre a Roma Capitale un'indagine dedicata alle riforme attualmente vigenti nei servizi pubblici locali, dedicando una particolare attenzione al trasporto pubblico locale, settore che – unitamente a quello dei rifiuti – è particolarmente interessato dalle novità normative. La prima parte del lavoro è diretta a fornire una sintesi e un'interpretazione delle norme sui servizi pubblici locali. La seconda parte intende invece verificarne l'applicazione in concreto, con riferimento al trasporto pubblico locale a Roma Capitale. In primo luogo, si analizza la situazione attuale di ATAC spa, dalla quale non si può evidentemente prescindere per una scelta tra le modalità di liberalizzazione consentite dalla normativa vigente. In secondo luogo, si analizza il mercato, e si descrivono gli operatori, pubblici o privati, italiani o stranieri, potenzialmente interessati a entrare nel TPL romano.

1 La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a seguito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011

Il 12 e 13 giugno 2011 si è svolto il referendum popolare con oggetto, tra l'altro, la disciplina dei servizi pubblici locali. In particolare, il primo quesito referendario proponeva l'abrogazione dell'intera disciplina in materia di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali contenuta nell'art. 23-bis della legge n. 112/2008 (come modificato dall'articolo 15 del d.l. 135/2009, poi convertito nella legge n. 166/2009).

Come noto, l'art. 23-bis intendeva promuovere la concorrenza, interveniva sulle modalità di assegnazione della gestione dei servizi pubblici locali, abrogava le disposizioni dell'art. 113 TUEL nelle parti incompatibili¹, e indicava come prevalente la norma generale su quelle – diverse e molteplici – di settore. Il d.p.r. n. 168/2010 ha adottato il regolamento di attuazione della disciplina.

L'art. 23-bis si applicava al trasporto locale su gomma, al servizio rifiuti e al servizio idrico; erano invece esclusi i servizi di distribuzione di energia elettrica², il trasporto ferroviario regionale³, la distribuzione di gas naturale⁴ nonché la gestione delle farmacie comunali⁵.

Quanto alla modalità di affidamento del servizio, l'art. 23-bis non lasciava agli enti locali la scelta tra *in house* e gara. In via ordinaria, l'affidamento dei servizi pubblici locali poteva avvenire: (i) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite mediante procedure competitive a evidenza pubblica, o (ii) a società a partecipazione mista pubblica e privata (c.d. gara "a doppio oggetto") a condizione che al socio privato, scelto con gara, fossero attribuiti specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e una partecipazione non inferiore al 40%⁶.

In deroga alle procedure ordinarie, l'art. 23-bis consentiva l'affidamento *in house* (i) a società a capitale interamente pubblico (ii) nel rispetto delle condizioni elaborate dalla giurisprudenza dell'U-

nione europea (controllo analogo e prevalenza dell'attività svolta con l'ente) e (iii) solo se specifiche caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale non permettevano un efficace ricorso al mercato⁷. In questi casi, l'ente affidante era comunque tenuto a motivare la scelta mediante un'analisi di mercato che giustificasse la soluzione in deroga, la quale doveva essere inviata all'AGCM per un parere preventivo (sessanta giorni, con silenzio-assenso)⁸.

Nel settore idrico, le condizioni per l'affidamento diretto *in house* erano meno stringenti: era sufficiente dimostrare che l'affidamento diretto fosse "comparativamente non svantaggioso" rispetto al ricorso al mercato; non era necessario provare l'impossibilità di un efficace e utile ricorso al mercato⁹.

L'art. 23-bis vietava alle società affidatarie dirette la fornitura di servizi ulteriori, anche in ambiti territoriali diversi, a favore di altri enti pubblici e privati, direttamente o mediante società controllate, partecipate, controllanti e controllate da una medesima controllante¹⁰. Erano escluse dal divieto le società quotate in mercati regolamentati e il socio privato selezionato mediante gara a "doppio oggetto". Restava ferma la possibilità per gli affidatari diretti di servizi pubblici locali di partecipare su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione della gestione in essere, "avente ad oggetto i servizi da essi forniti".

L'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi era consentito se economicamente vantaggioso; in ogni caso era ammessa un'unica durata per l'affidamento di tutti i servizi, la quale non poteva essere superiore alla media della durata dei singoli affidamenti (come risultanti dalle normative di settore)¹¹. Spettava alle Regioni e agli enti



¹ Art. 23-bis comma 11.

² Disciplinato dalla legge 23 agosto 2004 n. 239.

³ Decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422.

⁴ Decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164 e dall'art. 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007 n. 159 convertito con legge 29 novembre 2007 n. 222.

⁵ Legge 2 aprile 1968 n. 475.

⁶ Art. 23-bis comma 2 lett. a) e b).

⁷ Art. 23-bis comma 3.

⁸ Art. 23-bis comma 4. L'ente locale che intendeva affidare un servizio pubblico locale con modalità in house doveva presentare una richiesta di parere corredata dalle informazioni e dai documenti rilevanti, prima della delibera di affidamento del servizio.

⁹ Art. 4 comma 2 del Regolamento.

¹⁰ Art. 23-bis comma 9.

¹¹ Art. 23-bis comma 6.

locali coordinarsi per individuare bacini di gara ottimali per sfruttare le economie di scala e prevedere l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi redditizi¹².

L'art. 23-bis conteneva infine una disciplina transitoria che fissava la data di cessazione degli affidamenti non conformi alle nuove regole¹³.

¹² Art. 23-bis comma 7. 13 Art. 23-bis comma 8.

2 La legge 14 settembre 2011 n. 148 e le modifiche introdotte dalla 'legge di stabilità 2012' (legge 12 novembre 2011, n. 183)

A seguito del referendum abrogativo dell'art. 23-bis, che aveva posto numerose questioni sul piano interpretativo¹⁴, la legge n. 148 del 2011¹⁵ ha nuovamente disciplinato la materia dei servizi pubblici locali, riproducendo in parte (art. 4) le previsioni del 23-bis¹⁶ e incorporando, per altro verso, parte della disciplina che prima era dettagliata nel regolamento di delegificazione. Successivamente, nuove modifiche alla disciplina dei servizi pubblici locali sono state introdotte dalla legge di stabilità 2012¹⁷. Proviamo a tracciare, in sintesi, un quadro generale della disciplina oggi applicabile che, peraltro, riguarda ora solo il ciclo dei rifiuti e il trasporto pubblico locale (TPL).

In via generale la disciplina regola il processo di liberalizzazione rinviando agli enti locali il compito decisivo di valutare, con una delibera-quadro: se il servizio pubblico locale può essere fornito da più operatori in concorrenza tra loro; quali obblighi di

servizio pubblico possono essere imposti; quali sono i "bisogni della comunità locale". Ad esempio, nel TPL, l'ente locale potrebbe suddividere per aree il trasporto di linea di passeggerei, o separare reti e servizi. Peraltro, sembra che un imminente decreto del governo stia per re-introdurre l'obbligo per gli enti locali di inviare la delibera all'AGCM, per un parere obbligatorio.

Di fatto, lo schema attuale non è più quello di un atto avente forza di legge e un regolamento attuativo, ma piuttosto di norme che vengono poi attuate dagli enti locali, con un atto amministrativo: una delibera-quadro. Il che, può portare a soluzioni molto differenziate, che se da un lato possono essere idonee a soddisfare le esigenze specifiche di situazioni tra loro anche molto differenti, dall'altro perplessità creano qualche in merito all'omogeneità dell'applicazione della norma. Vediamo quali conseguenze questa impostazione produce in concreto.

14 Tra queste: la prevalenza o meno della disciplina generale su quella di settore, e la reviviscenza o meno delle norme abrogate dall'art. 23-bis.

2.1 In house

Gli enti locali devono verificare, in via preliminare 18 e con cadenza periodica, la possibilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali e limitare i diritti di esclusiva "alle ipotesi in cui, in base ad un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità" 19 All'esito della verifica, l'ente locale adotta un atto amministrativo, (la delibera-quadro) che viene pubblicato e trasmesso all'AGCM e che ripercorre l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni e i benefici derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio. Per accelerare il processo di liberalizzazione, la legge di stabilità 2012 prevede la possibilità per gli enti locali di valutare, sempre con una delibera quadro, anche l'opportunità di procedere a un affidamento simultaneo con gara di più servizi pubblici²⁰.

¹⁵ Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo - Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

¹⁶ La presunta illegittimità dell'art. 4 della I. 148/2011 (sulla base di un contrasto con l'esito del referendum sull'art. 23-bis) è oggetto di una delibera dell'assemblea legislativa delle Marche (delibera n. 57 del 25 ottobre 2011) che impegna la Giunta regionale a ricorrere alla Corte Costituzionale. L'art. 4 della I. 148/2011 - secondo la delibera - "pur escludendo dalla sua applicazione il servizio idrico integrato, obbliga a privatizzare entro la metà di marzo tutti gli altri servizi pubblici". Ne consegue che "la suddetta norma appare contrastare con l'esito del referendum di giugno sull'art. 23-bis del decreto legge 112/2008, in quanto esso (...) non riguardava solo l'acqua ma l'intero art. 23 bis, vale a dire la disposizione che intendeva favorire la gestione dei servizi pubblici locali da parte di soggetti privati scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica". La delibera continua considerando che "(...) la caducazione dell'art. 23 bis a seguito del referendum (...) avrebbe comportato, in assenza dell'intervento legislativo statale. l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria che, come noto, è meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum, nel senso che essa non impone forme di privatizzazione forzata". L'art. 4 della I. 148/2011 introduce invece - a parere dell'assemblea legislativa delle Marche - "una disciplina ancor più favorevole alla privatizzazione dei servizi pubblici locali di quella contenuta nell'art. 23-bis abrogato per referendum".

¹⁷ Art. 9 della Legge 12 novembre 2011 n. 183 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (c.d. legge di stabilità 2012).

¹⁸ La verifica deve essere effettuata entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto (13.08.2012) ed è condizione essenziale prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi.

¹⁹ Art. 4 comma 1 del d.l.138/2011.

²⁰ Questa previsione è stata aggiunta al comma 2 dell'art. 4 Legge 148/2011 dall'art. 9 della legge di stabilità.

In sostanza, gli assetti del mercato vengono individuati dagli enti locali mediante un market test, a seguito del quale gli stessi enti scelgono l'alternativa adeguata al caso di specie: (i) se l'iniziativa privata non è idonea a garantire un servizio che risponda ai bisogni della collettività, si può accedere all'in house, nel rispetto dei principi chiariti dalla giurisprudenza dell'Unione europea; (ii) se la 'libera iniziativa economica privata' risulta idonea a garantire un servizio che risponde ai bisogni della collettività, in le attività sono libere o vanno liberalizzate, mediante formule che favoriscano la concorrenza nel mercato, laddove possibile, o per il mercato..

2.2 Obblighi di servizio pubblico

Il comma 5 dell'art 4 della I. 148/2011 prevede che gli enti locali possano definire preliminarmente, ove necessario e se lo ritengono opportuno, obblighi di servizio pubblico. Gli obblighi sono specificati nei contratti di servizio e possono dar luogo a compensazioni economiche a favore del gestore, eventualmente previste negli stessi bandi di gara.

La definizione di "obbligo di servizio pubblico". nell'ambito di un servizio che si intende liberalizzare, può essere fraintesa. La norma fa riferimento a "servizi pubblici che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". L'interpretazione preferibile della norma, è quella di intendere il servizio pubblico in questo specifico contesto - come quell'insieme di servizi, di una qualità minima definita e a condizioni (tecniche ed economiche) accessibili, che devono essere garantiti anche in regime di concorrenza. Se la scelta è di una concorrenza 'nel' mercato, i servizi vengono forniti da più operatori; pertanto gli obblighi di servizio pubblico possono essere ricondotti al c.d. "servizio universale", il cui onere potrà essere sostenuto dagli operatori pro-quota (come accade, ad esempio, nelle comunicazioni elettroniche). Se la scelta è quella di una concorrenza 'per' il mercato, il servizio pubblico viene garantito dall'aggiudicatario del servizio in esclusiva, in base alle specifiche del contratto di servizio.

La peculiarità nel caso di specie risiede nel fatto che la definizione del 'perimetro' del servizio pubblico locale non si rinviene nella legge o in un regolamento esecutivo, ma viene affidata all'amministrazione locale. Il contenuto del servizio che dovrà essere garantito a tutti a determinate condizioni, e poi conseguentemente compensato, anche in regime di liberalizzazione, sarà quindi definito dall'ente locale e potrà essere diverso a se-

conda del servizio, delle dimensioni territoriali, della situazione pregressa.

2.3 Il patto di stabilità

Le società "in house" affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali sono assoggettate al patto di stabilità (art. 4, comma 14, d.l. 138/2011) e - come le società miste - alle regole in materia di acquisto di beni e servizi di cui al Codice dei contratti pubblici²¹. Le norme, se applicate a società affidatarie dirette con bilanci in perdita, costituiscono un forte disincentivo per gli enti locali a mantenere questo assetto. Peraltro, l'applicazione del patto di stabilità alle società in house è già stata ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale in relazione all'art. 23-bis²²; è possibile pertanto che anche la nuova formulazione, per quanto parzialmente modificata, sollevi nuovamente profili di incostituzionalità, e dunque crei incertezza sul piano applicativo.

2.4 Extra - moenia

Rimane fermo il divieto di extra-moenia per gli affidatari diretti, mentre l'art. 9 della I. 183/2011 (legge di stabilità) lo ha abrogato per le società miste costituite ai sensi della nuova disciplina (gara a "doppio oggetto" e vincolo quota di capitale). Questa modifica ha un rilievo decisivo, poiché il divieto costituiva l'ostacolo principale alla costituzione delle società miste. Queste, oggi, possono partecipare a gare indette sull'intero territorio nazionale, e sono dunque più interessanti per i privati. Di fatto, la modifica trasforma le società miste da strumento disincentivato (a favore della gara) a strumento privilegiato: fornisce agli enti locali le stesse possibilità della gara con maggiori garanzie. Evidentemente, questo consente ora alle società miste di comuni importanti di competere in gare indette da altri comuni. La conseguenza (e forse, dunque,

²¹ Art. 4 commi 14 e 15 del d.l. 138/2011.

²² La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 325/2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lettera a) della legge 166/2009 limitatamente alle parole: "l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno". La Corte afferma infatti che "l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare". La Corte constata dunque "una lesione della disciplina legislativa legittimamente stabilita dalla Regione in base ai suoi livelli di competenza (violazione dell'art. 117, quarto comma. Cost.) e della responsabilità della Regione nei confronti del variegato panorama delle società pubbliche o semi-pubbliche affidatarie dei servizi pubblici, che a tale assetto si sono correttamente attenute".

l'intento) è quello di 'guidare' un processo di concentrazione del mercato, non lasciandone le dinamiche in mano esclusivamente ai privati.

Altra modifica rilevante introdotta dalla legge di stabilità riguarda la possibilità anche per gli affidatari diretti di partecipare alle gare indette su tutto il territorio nazionale, qualora venga messo a gara il nuovo affidamento del "loro" servizio²³. Anche questa, dunque, è una valutazione che l'ente locale deve soppesare attentamente, valutando rischi e opportunità della scelta. Infatti, mettere a gara il servizio – nei due casi sopra individuati - può consentire all'aggiudicatario, che sia una società mista o anche totalmente pubblica, di concorrere a gare indette da altri comuni.

Si può concludere che l'art. 4, l. 148/2011 (commi 1-3 e 14) non vieta l'in house (condizionandone l'applicazione alla presenza di requisiti eccezionali come previsto dall'abrogato 23 bis), ma lo consente in astratto, disincentivandone però in concreto l'applicazione, condizionata al fatto che: (i) il valore economico dell'affidamento non superi i 900.000 euro annui e (ii) a svolgerlo sia una società a capitale interamente pubblico e che rispetti i requisiti comunitari (art. 4, comma 13). Come evidenziato dall'AGCM, la soglia poteva essere elusa dalle amministrazioni locali mediante frazionamenti del

23 Art. 4 comma 33 I. 148/2011 come modificato dall'art. 9 della legge di stabilità. Sul punto l'AGCM nella Segnalazione del 26 agosto 2011 ha affermato che "(...) la previsione del comma 33 dell'art. 4, che consente agli affidatari diretti di partecipare a gare ulteriori, solamente in occasione della prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti, appare porre condizioni eccessivamente restrittive. La ratio della norma è condivisibile: evitare le distorsioni derivanti dalla partecipazione di soggetti avvantaggiati dal beneficiare di un affidamento diretto, e disincentivare il ricorso ad affidamenti diretti, ostacolando la partecipazione alle gare per i soggetti titolari di tali affidamenti. Tuttavia, l'esperienza maturata in alcuni settori, quale il trasporto pubblico locale, indica come la restrizione qui in esame rischi di rendere impraticabile l'intero meccanismo di gara, finendo per limitare drasticamente il numero degli operatori ammissibili alle procedure di gara, e favorendo l'aggiudicazione al precedente affidatario, spesso l'unico partecipante alla gara. Si propone dunque di attenuare le condizioni che consentono agli affidatari diretti di partecipare ad altre gare, consentendo loro di farlo nel caso in cui (i) i soggetti in questione siano nella fase finale (inferiore ai due anni) del proprio affidamento e (ii) sia già stata bandita la gara per il riaffidamento del servizio o, almeno, sia stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica, per il servizio erogato dall'affidatario diretto. L'Autorità, infine, vede con favore le importanti forme di incentivazione economica per le privatizzazioni delle società a partecipazione pubblica, ma ritiene sia pressante l'esigenza di garantire che tali procedure si svolgano nel modo più concorrenziale possibile, privilegiando lo strumento dell'evidenza pubblica (...)".

servizio²⁴, che ora opportunamente la legge di stabilità vieta in modo espresso²⁵. Il legislatore, peraltro, sembra stia per introdurre vincoli più stringenti, riducendo il valore della la soglia che esenta gli enti locali dall'obbligo di effettuare il *market test*.

2.5 Affidamento del servizio mediante gara

Quanto alle altre modalità di affidamento del servizi pubblici locali, l'ente locale può: (i) ricorrere alla gara a "doppio oggetto" che individui sia il socio – cui deve essere conferita una partecipazione non inferiore al 40% - sia gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio²⁶, o (ii) conferire la gestione in via ordinaria tramite procedure ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi comunitari, nonché dei principi generali in materia di contratti pubblici²⁷. Non è imposto in questi casi, come detto, un divieto di extra-moenia. Quanto al contenuto del bando di gara, le nuove norme ripropongono le prescrizioni già contenute nel Regolamento attuativo dell'art. 23-bis²⁸.

²⁴ Segnalazione AGCM del 26 agosto 2011 "Disegno di legge n. 2887 AS di conversione del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, recante "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo". Nella segnalazione in particolare si legge che " (...) nell'assenza di precise indicazioni sui criteri di scelta adottati per la definizione della soglia, l'Autorità osserva che questa appare oggettivamente elevata, tale da poter determinare, per alcuni settori di attività economica, una sottrazione quasi integrale dai necessari meccanismi di concorrenza per il mercato. In ogni caso, il sistema di esenzioni dall'obbligo di gara così configurato si presta facilmente a comportamenti elusivi da parte delle amministrazioni che non intendono procedere agli affidamenti tramite gara dei servizi pubblici locali: sarebbe sufficiente frazionare gli affidamenti in tante "tranche", ciascuna di valore inferiore a 900.000 euro annui, per poterle poi attribuire tutte direttamente a controllate in house. Il sistema ora introdotto appare dunque meno efficace di quello in vigore in precedenza, né sembra possa essere migliorato con modifiche al ribasso della soglia, data l'arbitrarietà con cui qualsiasi valore verrebbe eventualmente determinato. L'Autorità ritiene, a tale proposito, opportuna la regola della gara obbligatoria salvo particolari situazioni locali di cui dimostrare l'esistenza da parte dell'ente affidante (...)".

²⁵ Questa previsione è stata aggiunta dall'art. 9 della legge di stabilità al comma 13 dell'art. 4 Legge 148/2011.

²⁶ Art. 4 comma 12 del d.l. 138/2011.

²⁷ Art. 4 comma 8 del d.l. 138/2011.

²⁸ L'art. 4 comma 11 del d.l. 138/2011 riproduce le prescrizioni contenute nell'art. 3 del Regolamento attuativo dell'art. 23-bis, tra le quali il divieto di considerare come elemento discriminante nella valutazione delle offerte la disponibilità delle reti, degli impianti o di altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi sostenibili ed essenziali per il servizio; l'obbligo di stabilire che i requisiti siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio; la necessità che la durata dell'affidamento non superi il periodo di ammortamento degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore; la facoltà di esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedano singolarmente i requisiti di partecipazione; l'adozione di carte dei servizi.

2.6 Liberalizzazione e privatizzazione

La gara a doppio oggetto, che preveda contestualmente all'affidamento del servizio la scelta di un socio che acquisti almeno il 40% delle quote o azioni della società controllata dall'ente locale, costituisce soluzione non solo auspicata dal legislatore ma fortemente incentivata. L'art. 5 del d.l. 138/2011 prevede infatti (comma 1) che il Ministero dell'economia e delle finanze destini una quota del Fondo per le infrastrutture (l. 133/2008, art. 6quiquies) a investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che provvedano alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica (diversi dal servizio idrico). L'erogazione del fondo è condizionata al fatto che la dismissione avvenga entro il 31-12-2012 o il 31-12-2013 (250 milioni sono riservati rispettivamente per gli anni 2013 e 2014). In ogni caso la quota del fondo assegnata a ciascun ente territoriale non potrà essere superiore ai proventi della dismissione. Dunque, ad esempio, se i proventi della dismissione saranno pari a 10, l'ente potrà ottenere dal fondo per investimenti in infrastrutture una somma non superiore a 10. Di qui, l'incentivo a dismettere in misura ampia. Le spese effettuate a valere su questa quota sono escluse dal patto di stabilità interno. Si tratta però, evidentemente, di valori in assoluto poco rilevanti, che riducono l'effetto dell'incentivo.

Questa disciplina assume però un significato particolare nel TPL. Infatti, il Regolamento 1370/2007/CE vieta (art. 8, comma 2) la società mista a partire dal 2019. Ogni dismissione parziale in quel settore porterà dunque inevitabilmente, *rebus sic stantibus*, a una privatizzazione entro quella data.

2.7 Rapporti tra norme

Tra le novità introdotte dalla legge di stabilità vi è il ripristino della clausola di prevalenza della disciplina generale rispetto alle norme di settore²⁹ che già caratterizzava il 23-bis³⁰ e la cui abrogazione aveva comportato non pochi problemi interpretativi, in merito ad esempio, in tema di TPL, all'applicazione del regolamento dell'Unione Europea, della disciplina di settore e di quella (nazionale) generale. Poiché infatti il regolamento UE prevede una disci-

plina diversa da quella italiana, ma consente agli stati di derogarvi, a determinate condizioni, risultava difficile, in assenza di una clausola di prevalenza, combinare tre livelli normativi (europeo, nazionale generale, nazionale settoriale) tra loro diversi e solo parzialmente compatibili.

2.8 Servizi esclusi

Quanto poi all'ambito di applicazione, la nuova disciplina inserisce tra i servizi "esclusi"³¹ anche il servizio idrico integrato. Quanto al TPL, la legge di stabilità estende l'applicazione della disciplina anche al trasporto pubblico regionale, fatta eccezione per quegli affidamenti che sono stati già deliberati in conformità del Regolamento comunitario n. 1370/2007³². Sul tema del trasporto pubblico ci si soffermerà in modo più diffuso nel paragrafo 3.

2.9 Regime transitorio

Fatte salve le procedure di affidamento già avviate, il legislatore introduce un regime transitorio per gli affidamenti non conformi alla nuova disciplina: al 31 marzo 2012 – ma la data potrebbe essere prorogata di qualche mese da un imminente decreto governativo - cesseranno non solo gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore a 900.000 euro annui, ma anche tutti quelli che non si conformino ai criteri previsti per l'affidamento *in house*³³; al 30 giugno 2012 cesseranno le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio

Le scadenze appaiono decisamente stringenti; una proroga – soprattutto della prima - è dunque possibile. Infatti, anche in assenza di un regolamento locale – comunque auspicabile – gli enti locali dovrebbero adottare una delibera che indaghi bisogni della popolazione e analisi di mercato, e poi eventualmente, indire le gare almeno sei mesi prima della scadenza. Il che, allo stato, improbabile quanto alla scadenza di marzo 2012, non è possibile.

Cesseranno invece alla scadenza prevista nel contratto di servizio: (i) le gestioni affidate direttamente

²⁹ Art. 4 comma 34 l. 148/2011 come modificato dall'art. 9 della legge di stabilità 2012. Nella versione previgente il legislatore di indicava espressamente la prevalenza della disciplina generale rispetto a quelle di settore.

³⁰ Analogamente alla disciplina vigente, l'art. 23-bis comma 1 prevedeva che "le disposizioni contenute nel presente articolo (...) prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili".

³¹ Sono esclusi dall'applicazione della nuova disciplina il servizio di distribuzione di gas naturale, il servizio di distribuzione di energia elettrica, il servizio di trasporto ferroviario regionale e la gestione delle farmacie comunali.

³² Articolo 4 comma 34-bis (aggiunto dall'art. 9 della legge di stabilità 2012).

³³ Articolo 4 comma 32 lett. a) I. 148/2011 come modificato dall'art. 9 della legge di stabilità 2012.

a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi; (ii) gli affidamenti diretti esistenti alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c.), a condizione che la partecipazione in capo ai soci pubblici detentori di azioni alla data del 13 agosto 2011, ovvero "quella sindacata" si riduca, anche progressivamente mediante procedure ad evidenza pubblica a una quota non superiore al 40% entro il 30.06.2013 e a una quota non superiore al 30% entro il 31.12.2015³⁵.

La norma è stata modificata dalla legge di stabilità. la quale ora non richiede più che a ridursi sia la partecipazione pubblica, ma solo la a partecipazione dei soci pubblici che, di quella società, detengano azioni alla data stabilita. La lettera della norma consente di ritenere che in virtù di questa modifica non solo imprese private, ma anche altri soggetti pubblici, che siano enti locali o nazionali, purché diversi da quelli che detenevano azioni della società a quella data, possano acquistarne azioni di quella società. In ipotesi dunque, imprese pubbliche, italiane o estere, diverse da quelle che già detengono quote o azioni della società di cui si rende la partecipazione, possono essere tra gli acquirenti. Pertanto, il consolidamento dei servizi pubblici locali che conseguirà al processo di liberalizzazione non comporta (non più) necessariamente la privatizzazione di questi settori: potranno parteciparvi enti o società pubbliche, italiane o estere, a livello locale ma anche nazionale. Su guesto considerate le conseguenze di una simile opzione - occorre evidentemente un supplemento di rifles-

Tav. 1 Il periodo transitorio previsto dalla legge 148/11 come modificata dalla legge di stabilità

| | moumouta dana loggo di otabilità |
|-------------------------------------|---|
| Cessano al 31.03.2012 | gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui tutti gli affidamenti non conformi alle condizioni previste per l'affidamento in house |
| Cessano al 30.06.2012 | - le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio |
| Cessano alla scadenza del CdS | le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi gli affidamenti diretti esistenti alla data del 1º ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c.), a condizione che la partecipazione in capo ai soci pubblici detentori di azioni alla data |
| | del 13 agosto 2011, ovvero "quella sindacata si riduca, anche progressivamente: 1) ad una quota non superiore al 40% entro il 30.06.2013 2) ad una quota non superiore al 30% entro il 31.12.2015. |
| | |

2.10 Potere sostitutivo

Tra le novità più rilevanti introdotte dalla legge di stabilità vi è la previsione in capo ai prefetti di un onere di vigilanza sull'operato degli enti locali. In caso di inottemperanza alle norme, il Governo può intervenire direttamente ed esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120 comma 2 della Costituzione ³⁶. Di fatto, la legge di stabilità consente l'intervento dello Stato in caso di inerzia o inefficacia dell'azione dell'ente locale. L'intervento si giustifica anche in ragione dell'ampia libertà – più volte sopra evidenziata – riconosciuta agli enti locali nel dare attuazione alla disciplina.

³⁴ Con la "partecipazione sindacata" si fa riferimento in genere alle azioni soggette a patti parasociali.

³⁵ Articolo 4 comma 32 lett. c) I. 148/2011 come modificato dall'art. 9 della legge di stabilità 2012. Nella versione previgente il legislatore richiedeva che fosse la partecipazione pubblica (e non la partecipazione in capo ai soci pubblici) a doversi ridurre progressivamente alle scadenze prestabilite.

³⁶ Ai sensi dell'art. 120 comma 2 della Costituzione il Governo può sostituirsi a organi regionali, provinciali e comunali, "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

2.11 Efficienza e qualità della gestione del servizio

La legge di stabilità, facendo propri alcuni suggerimenti dell'AGCM³⁷, introduce l'obbligo per gli enti affidatari di rendere pubblici i dati su: (i) il livello di qualità del servizio reso; (ii) il prezzo medio per l'utente; (iii) il livello degli investimenti effettuati; (iv) ogni ulteriore informazione necessaria ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità di gestione dei servizi pubblici locali e ad effettuare valutazioni comparative delle gestioni. Peraltro, sembra che un imminente decreto del governo potrebbe ulteriormente rafforzare questi vincoli.

Spetterà poi ad un decreto ministeriale definire: (i) i criteri per procedere alla verifica delle valutazioni degli enti locali circa l'eventuale gestione dei servizi in esclusiva; (ii) le modalità attuative dell'obbligo di pubblicità comparativa, anche tenendo conto delle diverse condizioni di erogazione per aree, popolazioni e caratteristiche del territorio (iii) in generale, tutte le misure necessarie ad assicurare la piena attuazione della normativa³⁸.

³⁷ Nella Segnalazione del 26 agosto 2011 l'Autorità afferma che "il principio dell'obbligo di gara per l'affidamento in esclusiva dei servizi pubblici locali, oltre a rispondere ai principi concorrenziali, appare fondamentale per garantire la scelta dell'operatore migliore in termini di qualità, efficienza e condizioni economiche dei servizi offerti. A tale riguardo, l'Autorità sottolinea l'opportunità di accompagnare il processo di riforma del settore dei servizi pubblici locali con misure di garanzia dell'efficienza e della qualità della gestione del servizio, e ciò indipendentemente dalla natura pubblica o privata del gestore".

³⁸ Art. 4 commi 33-bis e 33-ter l. 148/2011 aggiunti dall'art. 9 della legge di stabilità 2012.

3 Il trasporto pubblico locale e regionale

Le disposizioni dell'articolo 4 della I. 148/2011, come modificato dalla legge di stabilità, sono applicabili a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Come accennato (par. 2.6) la legge di stabilità ha reintrodotto la prevalenza della disciplina generale su quelle di settore incompatibili, superando così una serie di dubbi interpretativi. Questo comporta conseguenze specifiche in merito alla disciplina di settore del trasporto pubblico locale, che è particolarmente elaborata e stratificata.

Il primo intervento organico di riforma dei trasporti pubblici locali è costituito dal d.lgs. n. 422/1997 (c.d. Decreto Burlando), che ha progressivamente liberalizzato il settore e ne ha razionalizzato l'organizzazione. Il Decreto Burlando, più volte modificato nel corso degli anni³⁹, costituisce tuttora la norma di riferimento per il settore dei trasporti locali e regionali.

Quanto alle modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico, il Decreto Burlando promuove lo sviluppo di una concorrenza "per" il mercato imponendo la gara come modalità prevalente di affidamento del servizio⁴⁰. Il rapporto tra il gestore e l'ente concedente è regolato dal contratto di servizio, il quale stabilisce la durata dell'affidamento (non superiore a nove anni), gli standard di qualità minima dei servizi, la struttura tariffaria adottata, l'importo eventualmente dovuto all'ente locale, le sanzioni⁴¹.

L'affidamento del servizio con gara costituisce dunque la modalità ordinaria sul piano sia generale sia settoriale. Integra invece la disciplina di settore l'affidamento a società mista con l'obbligo, reintrodotto dalla I. 148/2011 (art. 4 comma 12), di attribuire al socio privato una partecipazione non inferiore al 40%.

II TPL è disciplinato non solo dalle norme nazionali - generali e di settore - ma anche da un regolamento dell'Unione Europea (1370/2007/CE⁴²) che prevede anch'esso la gara come modalità principale e consente l'affidamento *in house* alle condizioni imposte dalla giurisprudenza comunitaria, e dunque se: i) l'ente pubblico effettua sull' affidatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri

servizi; ii) l' affidatario realizza "la parte più importante della propria attività" con l'ente o gli enti che la controllano.

Il Regolamento 1370/2007/CE (art. 5 comma 2 lett. b)) indica in dettaglio gli elementi rilevanti per la valutazione circa la sussistenza del controllo analogo: (i) il livello della rappresentanza dell'ente locale negli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza; (ii) le relative disposizioni negli statuti; (iii) l'assetto proprietario; (iv) l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. Il regolamento vieta inoltre alla società in house di svolgere attività extramoenia, (salvo qualora l'affidamento scada nei due anni successivi e la nuova assegnazione venga decisa con gara: art. 5, para. 2, lett. b) e c) del Regolamento).

Come accennato, con riferimento al trasporto pubblico regionale, questa disciplina va armonizzata con la legge di stabilità che, sul punto, introduce uno specifico regime transitorio per gli affidamenti già deliberati ai sensi dell'art. 5 paragrafo 2 del Regolamento n. 1370/2007: la liberalizzazione non si estende a quegli affidamenti *in house* che siano già stati deliberati alle condizioni imposte dal regolamento dell'Unione Europea.

Il Regolamento consente il ricorso all'*in house* anche se la società è partecipata da più enti locali. In tal caso, il rispetto dei vincoli posti dalla giurisprudenza comunitaria verrà garantito mediante l'adozione statutaria di strumenti di coordinamento tra i soci. Sul punto è unanime la giurisprudenza sia comunitaria⁴³ sia nazionale⁴⁴.

⁴³ Corte di Giustizia, sentenza 11 maggio 2006 in causa C-340/04, "Carbotermo e Consorzio Alisei"

⁴⁴ In tal senso anche la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez V del 09/03/2009 n. 1365, in cui si afferma che: "il requisito del controllo analogo necessario per ritenere legittimo l'affidamento in house di servizi pubblici ad una società partecipata da più enti pubblici non sottende una logica "dominicale", rivelando piuttosto una dimensione "funzionale": affinché il controllo sussista anche nel caso di una pluralità di soggetti pubblici partecipanti al capitale della società affidataria non è infatti indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un "controllo" della governance societaria. In particolare, nel caso di specie, attraverso l'istituzione di un organo, denominato Assemblea dei Sindaci, i Comuni soci si sono riservati, oltre a rafforzati poteri di controllo sulla gestione, il potere, ad esercizio necessariamente congiunto (stante il metodo di voto all'unanimità), di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, ovverosia, tra le altre, tutte le deliberazioni da sottoporre all'assemblea straordina-

³⁹ Si fa riferimento al d.lgs. n. 400/1999.

⁴⁰ Art. 18 d.lgs. 422/1997.

⁴¹ Art. 19 d.lgs. 422/1997.

⁴² Il Regolamento è entrato in vigore il 3 dicembre 2009.

Il regolamento condiziona in qualche modo anche il ricorso alla società mista, poiché lo ammette, in via transitoria, solo fino al 2019 (art. 8 comma 2). Il vincolo, evidentemente, non può non incidere sulle scelte attuali.

Sin qui, i vincoli e le opportunità che offrono le norme, nazionali e – nel trasporto - dell'Unione Europea. Vediamo ora i riflessi di questa disciplina sul TPL romano.

ria, quelle in materia di acquisti e cessioni di beni e partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei contratti di servizio, quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine al piano industriale".

4 Atac spa

ATAC spa è l'azienda romana affidataria *in house* del servizio di trasporto urbano di superficie a seguito dell'incorporazione delle società Trambus⁴⁵ e anche della metropolitana, a seguito dell'incorporazione della società Met.Ro..

La situazione delle società che operano nel comparto del TPL romano presenta vive criticità economico-finanziarie⁴⁶ e carenze organizzative⁴⁷ che hanno reso necessaria una riorganizzazione complessiva dell'assetto societario. A fronte di squilibri economici e di un ricorso costante al finanziamento pubblico, l'amministrazione comunale⁴⁸ – in un'ottica di razionalizzazione e di separazione dei ruoli - ha dettato linee guida per il riordino organizzativo e societario delle società di TPL. Di queste va valutata la conformità a un quadro normativo la cui continua evoluzione abbiamo sintetizzato nelle pagine precedenti.

Le fasi del riordino organizzativo e societario dell'intero comparto del TPL possono così sintetizzarsi:

- FASE 1 Le azioni detenute dal Comune di Roma nelle società Trambus spa e Met.Ro. spa sono integralmente cedute ad ATAC spa
- FASE 2 A seguito della scissione parziale di un ramo dell'azienda (oggi compreso in A-TAC) è costituita la Roma Servizi per la Mobilità srl., interamente controllata dal Comune di Roma
- FASE 3 Trambus spa e Met.Ro. spa sono fuse per incorporazione in ATAC spa

 FASE 4 Con un'operazione di scissione parziale da ATAC s.p.a. del ramo comprendente l'attuale ATAC Patrimonio srl., la "società del patrimonio" è ricondotta sotto il diretto controllo del Comune

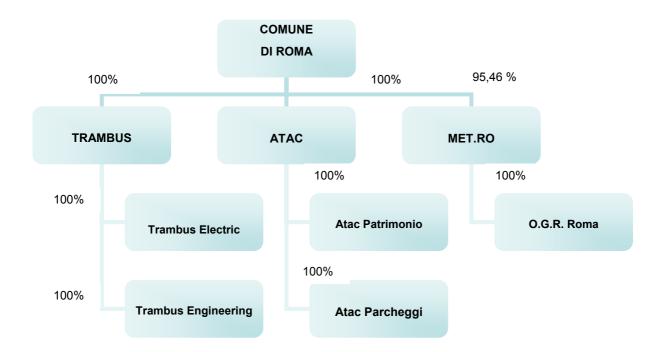
⁴⁵ Dal 1° gennaio 2010 – in attuazione del piano di riassetto del TPL – le società Met.Ro e Trambus spa sono state incorporate in ATAC spa, dalla cui scissione parziale sono state costituite Roma Servizi per la Mobilità srl e Roma Patrimonio srl.

⁴⁶ Le perdite economiche di ATAC, il precario equilibrio economico delle società operative Trambus e Met.Ro, i margini operativi insufficienti, i ricavi inferiori a quelli di altre grandi città italiane e europee, l'aumento dei costi, i costi per manutenzioni straordinarie di Trambus e Met.Ro., negli ultimi anni hanno assunto carattere sistematico e ricorrente.

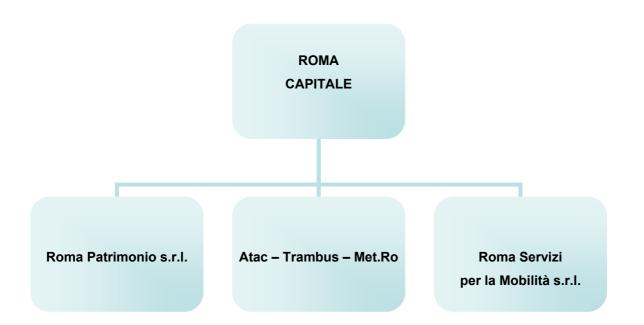
⁴⁷ Si fa riferimento alla mancata coesione delle aziende nello sviluppo dei ricavi da tariffa, alla mancata sinergia fra le aziende nella gestione dei costi di struttura, alla moltiplicazione di centri di costo altrimenti unificabili, alla frammentazione del processo di pianificazione e di esecuzione degli investimenti a partire da quelli manutentivi

⁴⁸ Delibera del Consiglio Comunale n. 36 del 30 marzo 2009.

Dal vecchio assetto societario:



Si è passati così al nuovo:



Dal 1 gennaio 2010 il comparto del TPL romano risulta pertanto ripartito su tre nuovi soggetti:

- ATAC spa, Gestore Unico che opera i servizi di superficie (diretti del TPL) e complementari (la sosta, il controllo delle corsie, ecc...), e i servizi metro-ferroviari.
- Roma servizi per la mobilità srl (l'Agenzia), ente strumentale del Comune di Roma e in particolare del Dipartimento Mobilità e Trasporti cui compete: la pianificazione della mobilità pubblica e privata; la realizzazione dei Piani urbani del Traffico; la predisposizione di bandi e procedure di gara; il monitoraggio dei contratti di servizio.
- Roma Patrimonio srl, valorizza il patrimonio disponibile, promuove e gestisce il programma di dismissioni immobiliari già in corso e lo sviluppo di nuovi progetti, gestisce l'indebitamento finanziario e provvede al reperimento di risorse finanziarie per i nuovi investimenti immobiliari.

Il riassetto organizzativo e societario ha costituito una premessa importante per il risanamento e lo sviluppo del settore; permangono peraltro difficoltà di ordine economico-finanziario e organizzative.

Di seguito alcuni dati che evidenziano l'andamento della gestione di ATAC.

Tav. 2 Parametri di gestione del comparto TPL a Roma (milioni di euro)

| Parametri di bilancio | ATAC 2010 | ATAC 2009 |
|-----------------------|-----------|-----------|
| Valore produzione | 1.049,2 | 1.129,6 |
| Costi produzione | 1.356,7 | 1.216,4 |
| MOL | 60,9 | 86,7 |
| Risultato d'esercizio | -319,1 | -91,2 |

Fonte: Bilancio d'esercizio e bilancio consolidato ATAC spa al 31 dicembre 2010.

5 Le opzioni per ATAC a seguito della legge 148 del 2011 e della legge di stabilità

Sotto il profilo delle modalità di affidamento del servizio di TPL, come già illustrato, la legge di stabilità supera il problema del rapporto con le discipline di settore e reintroduce la "clausola di prevalenza" sulla normativa settoriale. Pertanto i servizi di TPL possono essere affidati secondo le seguenti modalità:

- (i) procedura ad evidenza pubblica: l'affidamento del servizio tramite gara è la modalità privilegiata dal legislatore per la gestione del TPL (art. 4 comma 8 della I. 148/2011 a livello di disciplina generale, e art. 18 d.lgs. n. 422/1997 a livello di disciplina settoriale);
- (ii) gara a "doppio oggetto": nell'affidamento a società mista, la scelta del socio privato avviene con una gara finalizzata non soltanto alla scelta del socio privato, ma anche all'individuazione dell'attività da svolgere. Si applica l'obbligo, reintrodotto dalla I. 148/2011 (art. 4 comma 12), di attribuire al socio privato una partecipazione non inferiore al 40%. Le società miste costituite ai sensi della nuova disciplina (gara a doppio oggetto e vincolo quota di capitale) sono escluse - a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità - dai divieti di fornire servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi dal proprio (extra moenia). Trova applicazione anche l'art. 5 l. 148/2011, con i relativi incentivi finanziari.

Non è invece possibile, evidentemente, anche nel TPL, l'affidamento *in house*, ora vietato *tout court* dalla legge (art. 4, comma 12 lett. *c*), l. 148/2011) per gli affidamenti di valore superiore a 900.000 Euro. Né è possibile la frammentazione del servizio, ora vietata espressamente dalla legge di stabi-

lità (si veda la modifica dell'art. 4.13 della l. 148/2011).

Come già illustrato, la legge di stabilità (art. 4 comma 34-bis I. 148/2011) ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina sui SPL anche al trasporto pubblico regionale. Oltre al trasporto urbano di superficie e alla metropolitana, ATAC gestisce anche le tre ferrovie ex concesse Roma–Lido, Roma-Giardinetti e Roma–Viterbo in virtù del contratto con la Regione Lazio. Di queste soltanto la ferrovia Roma-Viterbo è regionale ed è inclusa quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 4 della I. 148/2011 (fatta eccezione però per quegli affidamenti in house già deliberati in conformità al regolamento comunitario 1370/2007).

La scelta sul modello organizzativo da adottare non può tuttavia prescindere dall'attuale situazione economico finanziaria di ATAC, che ha chiuso nel 2009 con un risultato negativo di 91,2 milioni di euro e un indebitamento netto pari a 345,5 milioni di euro, e nel 2010 con un risultato negativo di 319,1 milioni di euro e un indebitamento netto pari a 362,6 milioni di euro. Occorre dunque riflettere sulla ragionevolezza di una gara a doppio oggetto, sul valore della società le cui azioni sarebbero vendute (in una misura non inferiore al 40%), sulla possibilità che ad acquistare siano non solo imprese private ma anche enti pubblici, sulle possibilità di sviluppo e di miglioramento del servizio, sulla valutazione delle esternalità. Ad esempio, l'attuale valore della società non coincide, evidentemente, con la capacità dell'impresa di produrre reddito.

D'altro canto, il ricorso al mercato deve considerarsi – a seguito delle recenti modifiche introdotte dalla legge di stabilità e salvo particolari situazioni locali - la regola. La scelta del modello organizzativo al termine dell'affidamento, attualmente in scadenza (dicembre 2011), tra gara a doppio oggetto o affidamento del servizio mediante gara dovrà dunque tenere conto della situazione specifica dell'azienda e del mercato in cui opera, che saranno esaminati nei paragrafi che seguono.

ATAC spa è l'azienda che si occupa del servizio di trasporto pubblico romano. A seguito di un processo di fusione per incorporazione iniziato nel 2009, che ha visto confluire nell'azienda le altre 2 grandi realtà di trasporto pubblico Trambus spa. e Met.Ro spa, l'azienda è divenuta oggi il primo gruppo di trasporto pubblico in Italia⁴⁹.

L'Amministrazione Capitolina - tenuto conto dell'andamento gestionale e della condizione di sottopatrimonializzazione di ATAC spa. - ha ritenuto opportuno riconsiderare le operazioni di riordino organizzativo e societario del sistema di TPL e ricostituire la posizione patrimoniale di ATAC. Con una recente delibera⁵⁰ la Giunta ha deciso di: (i) procedere al conferimento ad ATAC spa della partecipazione detenuta da Roma Capitale in ATAC Patrimonio srl per un valore pari a € $454.560.000,00^{51}$ e (ii) trasferire ad ATAC spa anche la passività assegnata a Roma Capitale da Roma Patrimonio srl in liquidazione, consistente nel debito per conguagli nei confronti di ATAC spa, pari a € 3.216.644,33 (alla data del 30 giugno 2011).

La società ATAC spa è soggetta ad attività di direzione e coordinamento del Socio Unico Roma Capitale (già Comune di Roma), il quale detiene l'intero capitale sociale pari ad Euro 100.000.000 per un numero complessivo di azioni di 100.000.000 del valore nominale di Euro 1,00 cadauna.

I principali rapporti economici, patrimoniali e finanziari verso controllate e società del gruppo sono esposti nella Tav. 3.

ATAC spa. può contare su un organico di oltre 12.000 unità così articolato [Tav. 4]:

- 83% circa personale diretto all'attività operativa (autisti, macchinisti, operai);
- 17% circa personale addetto a funzioni di gestione, coordinamento e supporto amministrativo.

Tav. 3 Parametri di gestione del comparto TPL a Roma (milioni di euro)

| Partecipazioni | Sede Legale | % | |
|---------------------------------------|-------------|------|--|
| Partecipazioni in imprese controllate | | | |
| O.G.R. Roma srl | Roma | 100 | |
| Trambus Open Spa | Roma | 60 | |
| TAAS Scarl in liquidazione | Roma | 52 | |
| Partecipazioni in imprese collegate | | | |
| Bravobus Srl | Bergamo | 49 | |
| Partecipazioni in altre imprese | | | |
| Assicurazioni di Roma | Roma | 13,5 | |
| SMS Srl Sicurezza Mobilità | Roma | 16 | |
| Consel - Cons Elis scarl | Roma | 1 | |
| BCC di Roma | Roma | 0,01 | |

Tav. 4 Composizione dell'organico ATAC spa al 31.12.2010

| DESCRIZIONE | UNITÀ IN FORZA |
|-----------------|----------------|
| DIRIGENTI | 97 |
| QUADRI | 248 |
| IMPIEGATI | 1.771 |
| OPERAI, AUTISTI | 10.450 |
| TOTALE | 12.566 |

I servizi erogati e le attività svolte da ATAC spa sono oggetto di separati contratti stipulati con la Regione Lazio, per ciò che attiene il servizio ferroviario relativo alle linee Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Viterbo, e con Roma Capitale per la gestione della mobilità pubblica in base ai precedenti contratti di servizio con Trambus spa per la rete di superficie e con Met.Ro. spa per la metropolitana e della mobilità privata per la sosta tariffata e per i parcheggi di scambio.

6.1 Contratti di servizio con Roma Capitale

La gestione del servizio è affidata ad ATAC spa in via diretta , "in house", da Roma Capitale che ne dirige e coordina l'attività.

Il TPL si articola come di seguito indicato:

- servizi di superficie (autobus, filobus, tram DGC 475/05);
- servizi di metropolitana (linee A e B DGC 474/05);

⁴⁹ Delibera del Consiglio Comunale n. 36 del 30 marzo 2009.50 Deliberazione della Giunta Capitolina n. 271 del 3 agosto 2011.

⁵¹ Questo valore è da imputare per un importo pari a € 190.700.000 ad aumento del capitale sociale e per il residuo importo di € 263.860.000 alle "altre riserve" del patrimonio netto.

 servizi speciali di utilità sociale (trasporto scolastico alunni scuola dell'obbligo e appartenenti a comunità nomadi, trasporto disabili a prenotazione e a chiamata, noleggio da rimessa di bus gran turismo e tram storici adibiti a ristoro).

Tav. 5 Mobilità pubblica al 31.12.2010

| Tipologia di servizio | Vett/km 2010 |
|--|--------------|
| Metropolitana (linee A e B) | 37.188.579 |
| Superficie (bus, tram, filobus, bus elettrici) | 112.877.952 |
| Superficie lotto esternalizzato | 12.075.750 |
| Totale produzione per Roma Capitale | 162.142.281 |
| Ferrovie regionali | 17.041.074 |
| Totale produzione TPL e Regionale | 179.183.355 |
| Produzioni speciali (scuolabus, disabili, turistici) | 10.960.263 |
| Totale produzione gestita | 190.143.618 |

Oltre ai servizi di mobilità pubblica, Roma Capitale ha affidato ad ATAC spa. la competenza su una serie di attività attinenti la **mobilità privata**; attualmente le attività gestite da ATAC spa sono le seguenti:

- Gestione integrata del controllo del traffico, tramite la centrale della mobilità e la gestione degli impianti semaforici;
- Gestione della sosta d'interscambio e attività accessorie, attraverso la vigilanza e il controllo delle aree comuni e delle attrezzature di parcheggio e tariffazione;
- Gestione della sosta tariffata. (DGC 81/07).

Attualmente, con Deliberazione n. 373 del 24 novembre 2011 è stato prorogato il contratto di servizio tra Roma Capitale ed ATAC spa per i servizi di trasporto pubblico locale e mobilità privata sino al 31 marzo 2012.

6.2 Principali indicatori economici, patrimoniali e finanziari

L'Analisi economico-patrimoniale della società è stata consuntivata dai dati contabili risultanti dall'ultimo bilancio approvato riferito al 2010.

Come noto, l'esercizio 2010 si è chiuso con un risultato negativo pari a 319,1 milioni di euro. Tale perdita, unitamente a quelle pregresse, ha portato ad una perdita totale di 1.020.349.876 euro, che l'Assemblea dei soci ha deciso di ripianare secondo le modalità di seguito descritte:

- euro 699.132.936 mediante utilizzo integrale delle "Altre Riserve" iscritte in bilancio;
- euro 29.403 mediante utilizzo integrale della "Riserva Legale" iscritta in bilancio;
- euro 300.518.240 mediante azzeramento del "Capitale Sociale";
- Per le perdite eccedenti il patrimonio netto (pari a 20.669.837 di euro) mediante apporto del valore derivante dal conferimento dei treni CAF pari a 290.700.000 di euro;
- con il valore residuo del suddetto conferimento (270.030.163 Euro) si ricostituisce il Capitale Sociale per 100.000.000 euro e per il restante importo (pari ad euro 170.030.163) mediante imputazione dello stesso alle "Altre Riserve" del Patrimonio netto.

Per quanto riguarda il conto economico, il **Valore della produzione** ha subito una flessione rispetto al 2009 del 7% circa [Tav. 6A], mentre i **Costi della produzione** hanno subito un incremento dell'11% circa [Tav. 6B].

Da una lettura dei dati contabili, emerge che i costi operativi sono diminuiti rispetto al 2009 di 54,5 milioni di Euro; invero ciò che ha contribuito ad aumentare il totale dei componenti negativi di reddito è stato il costo degli ammortamenti e degli accantonamenti ai fondi svalutazione crediti, pari ad Euro 326.470.365,00, rispetto ai 152.626.009,00 dell'esercizio precedente.

Ciò ha decretato, nonostante un **MOL** d'esercizio positivo pari a 60,9 milioni di euro, una differenza negativa tra Valore e Costi della Produzione pari 307.517.078 di euro.

Tav. 6 Valori di conto economico, bilancio ATAC 2010

| A. Valore della produzione | 2010 | 2009 |
|---|---------------|---------------|
| Ricavi delle vendite e delle prestazioni, di cui: | 853.704.878 | 889.198.656 |
| Ricavi da contratti di servizio - Roma Capitale | 459.931.156 | |
| Ricavi da contratti di servizio - Regione Lazio | 91.878.917 | |
| Ricavi da vendita titoli di viaggio | 224.782.169 | |
| Ricavi da parcheggi | 29.956.169 | |
| Ricavi da servizi riservati scuola bus e disabili | 22.111.130 | |
| Ricavi da copertura di costi sociali | 24.836.292 | |
| Altro | 208.623 | |
| | | |
| Variazioni dei lavori in corso su ordinazione | 567.847 | -572.445 |
| Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni | 15.776.631 | 15.046.930 |
| Altri Ricavi e proventi | 179.137.124 | 225.894.010 |
| Totale | 1.049.186.480 | 1.129.567.151 |
| B. Costi della produzione | 2010 | 2009 |
| Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci | 100.384.971 | 87.655.560 |
| Servizi | 292.356.197 | 343.441.111 |
| Godimento beni di terzi | 20.595.650 | 20.672.132 |
| Personale | 566.150.343 | 576.598.178 |
| Ammortamenti e svalutazioni | 326.470.365 | 152.626.009 |
| Variazione rimanenze | -3.683.228 | 1.177.419 |
| Accantonamento per rischi | 38.867.246 | 7.382.780 |
| Altri accantonamenti | 3.072.164 | 11.295.459 |
| Oneri diversi di gestione | 11.489.852 | 15.586.024 |
| Totalo | 1 355 703 560 | 1 216 434 672 |

- La gestione finanziaria evidenzia un saldo negativo di 4,4 milioni di euro. La rilevante diminuzione rispetto all'esercizio precedente è da attribuire all'assenza dell'impatto dei dividendi (22,2 milioni nel 2009), all'accresciuta esposizione finanziaria della società, e agli oneri sostenuti per operazioni di factoring.
- La gestione straordinaria evidenzia un saldo positivo di 9,4 milioni di euro, riconducibile sia ai minori oneri rispetto al 2009, sia alla plusvalenza sull'alienazione di n. 440 vetture (bus) a Roma TPL Scarl.
- L'indebitamento netto, pari a 362,6 milioni di euro, è costituito in via prevalente da finanziamenti a breve termine verso il sistema bancario ed è riconducibile all'esposizione verso il sistema creditizio per anticipazioni e ad operazioni di factoring.

Tav. 7 Posizione finanziaria netta di ATAC al 31.12.2010

| Valori al 31.12.2010 | euro |
|-----------------------------------|--------------|
| Crediti finanziari immobilizzati | 26.369.175 |
| Mutui e Finanziamenti | 44.035.113 |
| Indebitamento a medio/lungo netto | -17.665.938 |
| Depositi bancari e postali | 6.792.186 |
| Denaro e Valori in cassa | 123.858 |
| Totale disponibilità liquide | 6.916.044 |
| Debiti verso banche | 351.815.752 |
| Indebitamento a breve netto | -344.899.708 |
| Posizione finanziaria netta | -362.565.646 |

Nel corso dell'esercizio 2010 sono stati realizzati investimenti per 76,5 milioni di euro, di cui più di 7 milioni finanziati con contributi pubblici, classificati tra le principali voci dello Stato Patrimoniale, come evidenziati nella seguente Tav. 8.

Tav. 8 Investimenti ATAC 2010 (migliaia di euro)

| Descrizione investimenti | 2010 |
|--|--------|
| Immateriali - Licenze e software | 2.152 |
| Immateriali - Manut. Straord. su beni di terzi | 17.212 |
| Terreni e Fabbricati | 867 |
| Impianti e Macchinari | 11.569 |
| Mobili e Attrezzature | 1.971 |
| Parco mezzi | 34.946 |
| Immobilizzazioni in corso e acconti | 7.773 |
| Totale | 76.490 |

6.3 Andamento e prevedibile evoluzione della gestione - 2011

Dai dati sopra evidenziati, si evince che nell'esercizio 2011 ATAC spa versa ancora in una situazione di forte tensione finanziaria. In particolare, nell'ordinario svolgimento delle proprie attività, la società risulta esposta principalmente:

- al rischio di tasso di interesse, derivante dalla variazione dei tassi connessi alle passività finanziarie assunte:
- al rischio di liquidità, con riferimento alla disponibilità di risorse finanziarie adeguate a far fronte alla propria attività operativa e al rimborso delle passività assunte;
- al rischio di credito, connesso sia ai normali rapporti commerciali, sia alla possibilità di default di una controparte finanziaria.

In coerenza con le linee guida impartite da Roma Capitale e con il "Piano Industriale 2011-2015" già approvato dal CDA nel mese di luglio, si stanno adottando interventi di ricapitalizzazione atti a risanare l'azienda e a fornirle i mezzi idonei a garantire la continuità e il miglioramento della qualità del servizio, nell'interesse della collettività.

L'obiettivo è raggiungere l'equilibrio gestionale della ATAC spa nel 2015 adottando interventi e strategie che verteranno principalmente su:

- incremento patrimoniale tramite conferimento della flotta di treni CAF di proprietà del Comune;
- valorizzazione e conseguente realizzo del patrimonio immobiliare della ATAC spa comprendente aree dismesse e complessi immobiliari, stimato complessivamente in 250 milioni di Euro;
- miglioramento dell'offerta del servizio attraverso potenziamento dei servizi metropolitani e l'ottimizzazione dei servizi di superficie;
- ammodernamento della flotta e delle infrastrutture mediante nuovi investimenti;
- sviluppo dei ricavi da titoli di viaggio tramite l'attivazione di iniziative commerciali di sensibilizzazione verso l'utenza atte a recuperare l'evasione:
- incremento della produttività del personale operativo, l'eliminazione di ridondanze nelle funzioni di supporto e un efficientamento dei costi per beni e servizi.

Si ritiene pertanto che il buon esito delle suddette azioni consentirà la ricapitalizzazione della società e il progressivo riequilibrio economico e finanziario.

7.1 La rete

La rete dei servizi di trasporto gestiti da ATAC spa si estende su Roma Capitale, fatta eccezione per la rete ferroviaria locale, che si spinge oltre il perimetro urbano.

La società effettua la totalità dei servizi di TPL, ad eccezione di parte delle "Linee Periferiche" di alcuni settori della città che sono affidati direttamente dall'Amministrazione comunale ad un secondo gestore, "Roma TPL Scarl⁵²", il quale non opera su una rete autonoma, ma si sovrappone alla rete di superficie ATAC spa Gli altri operatori di rete sono Trenitalia spa, Ferrovie dello Stato trasporti locali srl e Cotral spa., tutti operatori extraterritoriali rispettivamente di livello nazionale e regionale.

L'attestazione del vettore ferroviario Trenitalia è basata sulle stazioni: Termini, Tiburtina, Ostiense, Trastevere. La rete ferroviaria primaria garantisce la copertura degli assi NORD, EST e SUD della città. Le Ferrovie Regionali gestite da "Ferrovie dello Stato trasporto locale" hanno 9 instradamenti radiali nelle seguenti direttrici: ORTE - TIVOLI -VITERBO - ALBANO - CIVITAVECCHIA - FRO-SINONE - LATINA - NETTUNO - AEROPORTO DI FIUMICINO che si collegano alle reti delle ferrovie urbane e metropolitane in 7 nodi di interscambio (TRASTEVERE, SAN PIETRO, VALLE AURE-LIA, FLAMINIO, SAN PAOLO, TIBURTINA, TU-SCOLANA, PIRAMIDE- OSTIENSE). Integrano la rete ferroviaria le "Ferrovie urbane" (attualmente gestite da ATAC) della ROMA - LIDO, ROMA -GIARDINETTI E ROMA – VITERBO.

Completa infine il TPL su ferro la rete di superficie - gestita da COTRAL spa. - dei servizi regionali del Lazio, ad oggi la più ampia d'Europa - circa 11.500 km - operata da un unico gestore. COTRAL spa sviluppa la propria rete in corrispondenza dei nodi di interscambio urbani di SAXARUBRA, TIBURTINA, PONTE MAMMOLO, ANAGNINA, LAURENTINA, CORNELIA e MAGLIANA.

La rete globale dei servizi appare di dimensioni adeguate quanto all'utenza regionale e nazionale. Sembrano invece sottodimensionate le infrastrutture del TPL urbano, in ragione di: a) carenze pre-

stazionali dell'infrastruttura metropolitana, b) un numero limitato di convogli su quelle attuali, c) l'insufficienza delle linee bus nei principali nodi di interscambio con Ferrovie e Metropolitane, soprattutto nelle fasce orarie di punta.

Questa situazione da un lato impone maggiori costi per soddisfare le domande in ingresso e in uscita delle stazioni, dall'altro satura i posti chilometro offerti; ne consegue la scarsa accessibilità al servizio all'utenza urbana e la crescita del trasporto privato.

Le criticità sopra evidenziate emergono in via principale dai seguenti fattori, solo alcuni dei quali sotto il controllo dell'azienda:

- 1) errato sviluppo urbanistico della città e allargamento della cintura urbana;
- presenza di più operatori che agiscono prevalentemente ciascuno nella propria rete con scarso coordinamento;
- mancanza di risorse per il potenziamento infrastrutturale e del rotabile ferroviario e metropolitano;
- 4) mancanza di gerarchizzazione della rete dei servizi su gomma;
- 5) inadeguatezza dei nodi di interscambio, sul piano dimensionale e di capacità di trasporto nelle fasce orarie di punta;
- bassi indici di corsie riservate sulle linee di superficie, da cui: a) la scarsa attrattività per gli utenti, b) i lunghi tempi di percorrenza, c) i costi elevati per chilometro;
- 7) inadeguatezza delle attuali linee metropolitane:
- sovradimensionamento dell'organizzazione relativa alla produzione dei servizi che riduce la disponibilità di investimenti che sarebbero necessari.

Ciononostante, vi sono potenzialità da non sottovalutare, relative a:

 a) il valore unitario sul contributo pubblico erogato dalla Regione Lazio al Comune di Roma;

⁵² Società consortile tra Umbria TPL e Mobilità spa., Viaggi e Turismo Marozzi srl. e Consorzio Trasporti Italiani, senza alcuna partecipazione del Comune di Roma, affidatario per 8 anni a partire dal 2010 del 20% della rete di superficie.

- b) il valore del contributo statale sui servizi ferrotranviari urbani e della Regione Lazio per i servizi ferroviari regionali;
- c) l'alto numero dei passeggeri residenti od occasionali;
- d) il margine per incrementi tariffari attualmente non adeguati all'offerta complessiva di servizio:
- e) la possibile riduzione in futuro dei servizi su gomma in corrispondenza dell'attivazione dell'esercizio delle nuove linee Metropolitane;
- f) l'eventuale alienazione di beni immobiliari non più strumentali all'esercizio, trasferibili dalla Regione Lazio su ferrovie Urbane e Metropolitane:
- g) i maggiori introiti sui servizi ausiliari di TPL, quali i parcheggi di scambio.

7.2 I concorrenti

I recenti interventi del legislatore incentivano di fatto gli enti locali a dismettere rilevanti partecipazioni azionarie e a rivedere la *governance* delle aziende di servizio pubblico locale. Tre sono, in particolare, i fattori critici:

- le limitate dimensioni del fatturato rispetto ai competitor europei (il rapporto dimensionale è dell'ordine di 1 a 10);
- la limitata capacità finanziaria e l'impossibilità di ricorso all'indebitamento, necessario per competere sul mercato sviluppando partenariati industriali con soggetti strategicamente affidabili e per conseguire nuove dimensioni aziendali:
- le gravi diseconomie di gestione, a cui si è cercato di porre rimedio con la riunificazione degli assets nel 2010, che ha di fatto ridotto il "capitale finanziario" di cui avrebbe potuto disporre la società, eroso dai molteplici disavanzi ripianati nel corso degli anni.

A fronte di ciò, ATAC spa ha un'alta potenzialità di produrre utili. Questa valutazione si fonda su alcuni parametri di base del trasporto pubblico locale:

- a) densità abitativa;
- b) dimensione della rete pubblica di servizio;
- c) indici di congestione veicolare privata;
- d) centralità con le reti di trasporto ferroviario/aeroportuale (Roma è rispettivamente principale Hub per l'Alta Velocità e unico hub Internazionale di 1[^] livello presente in Italia);

 e) totalità dei servizi di mobilità urbana in gestione ferrovie - metropolitane - tram - filobus bus - parcheggi e possibilità di ampi margini di miglioramento degli indicatori industriali e degli introiti.

Ciò spiega il forte *appeal* esercitato dalla realtà romana sui *competitors* nazionali ed europei.

E' utile verificare quali possano essere i potenziali partecipanti – già presenti sul mercato italiano - a una gara per l'ingresso nel capitale della società. Questi possono dividersi in quattro gruppi principali

Gruppo 1

Nel primo gruppo consideriamo società estere già presenti in Italia su quasi tutti i settori delle utilities; esse sviluppano il maggior fatturato al di fuori dei propri confini nazionali e hanno già in portafoglio attività in Italia e accordi con operatori italiani. Tra queste aziende possiamo considerare:

- rancese del gruppo Veolia è una società francese del gruppo Veolia Environnement specializzata nel trasporto pubblico. Gestisce reti urbane ed extraurbane su ferro e su gomma. È entrata nel mercato italiano di recente, a seguito dell'accordo commerciale con Trenitalia che ha portato alla nascita della società di diritto francese Trenitalia-Veolia Transdev⁵³ (TVT), la quale gestisce i servizi transfrontalieri, diurni e notturni, tra la Francia e l'Italia.
- VIA-GTI. La società francese è controllata al 70% dal gruppo Paribas; è il principale operatore francese, serve il 34% della popolazione (esclusa Parigi) ed è presente nelle città di Lione, Lille, Tours e Digione. La sua attività si sviluppa soprattutto al di fuori dei confini nazionali: in Spagna possiede il 50% della società spagnola CTSA (Corporation Espanola de Transporte SA), principale operatore spagnolo; in Germania - attraverso la società Eurobahn di cui detiene il 60% - si è aggiudicata le gare per due servizi ferroviari (Renania settentrionale e Renania Palatinato); in Svezia con l'inglese Go-Ahead gestisce la ferrovia Goteborg-Malmo e i servizi suburbani di Stoccolma. La VIA-GTI ha partecipato alla gara per i servi-

⁵³ Della nuova società per azioni di diritto francese, con capitale superiore a un milione e mezzo di euro, Italia e Francia sono entrambe azioniste al 50%.

zi integrativi per il Giubileo, vinta da altro raggruppamento⁵⁴.

- CGEA Connex Transport. La società francese si occupa di tutti i settori delle utilities (acqua, rifiuti e trasporti, costruzioni, pulizie, telecomunicazioni). La divisione trasporti (CGEA
 Compagnie Générale d'Enterprise Automobiles) rappresenta meno del 10% dell'attività del
 gruppo e realizza il 75% del suo fatturato
 all'estero. La sua presenza all'estero si è sviluppata soltanto di recente con una politica di
 acquisizioni; in particolare, è presente in: Svezia, dove si è aggiudicata la gestione della rete
 metropolitana di Stoccolma,e in Germania, dove ha costituito la società ferroviaria DEG con
 la quale ha vinto le gare per la gestione di alcuni servizi ferroviari in Bassa Sassonia.
- Keolis. È il primo operatore privato gestore di trasporto pubblico in Francia, attivo nel trasporto su gomma e su ferro; ha sviluppato forti sinergie tra i due business, soprattutto sul piano dell'integrazione operativa e tariffaria e si caratterizza per una forte presenza internazionale (in Canada e in Danimarca).
- BVG, S-Bahn Berlin Gmb H e D.B. REGIO (DB AG). In Germania gli operatori principali sono quelli che forniscono il trasporto pubblico nell'area metropolitana di Berlino: (i) BVG (che gestisce il trasporto pubblico locale); (ii) S-Bahn Berlin Gmb H (gestisce il trasporto su ferrovia locale) e (iii) D.B. REGIO (compagnia ferroviaria statale). BVG: di proprietà del governo regionale, gestisce il trasporto nelle modalità: U-Bahn (metropolitana), con 9 linee e 170 stazioni, che coprono 144,2 km²; autobus, con 163 linee e 1554 veicoli, che coprono 187,7 km²; Tram, con 28 linee e 599 veicoli, che coprono 1.264 km²
- S-Bahn Berlin Gmb H: gestisce il trasporto su ferrovia locale. Si tratta di una modalità di trasporto rilevante per la capitale, in quanto consente una rapida connessione tra il centro cittadino e le conurbazioni esterne. La rete è esclusivamente dedicata alle linee locali, e non consente il transito dei treni regionali e nazionali
- Deutsche-Bahn AG (DB AG): società ferroviaria statale nata nel 1994 con il compito di gestire il servizio di trasporto ferroviario regionale sulla rete nazionale.

Gruppo 2

Nel secondo gruppo inseriamo società specializzate nel settore dei Trasporti che hanno già fatto importanti acquisizioni in Italia e operano direttamente con proprie strutture. Si tratta di società estere come:

- RATP (Fr). Rappresenta la più grande società straniera di trasporto pubblico urbano. Con i suoi 3 miliardi di viaggiatori all'anno e 10 milioni di viaggiatori trasportati ogni giorno, il Gruppo RATP occupa il quinto posto mondiale fra gli operatori di trasporto urbano. Con 14 linee di metropolitana, due linee di RER (Réseau Express Régional), 3 linee di tram, 350 linee di autobus e i collegamenti con i due aeroporti della regione Ile-de-France, la rete multimodale gestita nella regione parigina dalla RATP è una delle più importanti nel mondo. Attraverso RAPT Dev⁵⁵, la filiale del Gruppo che si occupa dello sviluppo di sistemi di trasporto multimodali nelle aree urbane ed interurbane in Francia e all'estero, RATP detiene il 41% della AMT di Genova, una delle più importanti aziende di trasporto multimodali in Italia⁵⁶. RAPT Dev detiene inoltre – attraverso il partner industriale privato HERM S.r.I. di Bologna - il 49% della ATCM di Modena, che gestisce il servizio di trasporto pubblico di persone nel bacino provinciale di Modena.
- Arriva. E' uno dei più grandi operatori di trasporto pubblico in Europa. Società britannica, nel 2010 è stata acquisita da Deutsche Bahn. La sua presenza in Italia è recente: intorno al 2000 ha acquisito prima la SAB Autoservizi di Bergamo e successivamente il 49% della SAF Autoservizi di Udine. Arriva ha incrementato la sua presenza in Italia acquisendo SADEM e SAPAV, due società di servizi autobus che operano nei pressi di Torino. Tramite Omnibus Partecipazioni (controllata al 50% da SAB Autoservizi Bergamo e 50% da Ferrovie Nord Milano FNM spa) ha acquisito il 49% del capitale sociale della ASF Autolinee di Como.

⁵⁴ L'associazione temporanea di impresa era formata da SAB (BG), da operatori turistici e dalla stessa ATAC S.p.A.

⁵⁵ RATP Dev è una filiale del Gruppo RATP, creata nel 2002 per sviluppare le attività di servizio e di manutenzione di sistemi di trasporto pubblico locale del Gruppo, in Francia e all'estero, al di fuori della rete abituale della RATP nella regione lle-de-France.

⁵⁶ AMT gestisce a Genova alcune linee di autobus, una linea di metropolitana, la linea ferroviaria Genova-Casella, delle funicolari, una linea marittima ed effettua servizi di trasporto a domanda; trasporta circa 160 milioni di passeggeri all'anno ed impiega 2.500 dipendenti.

Altri operatori interessati a entrare nel mercato potrebbero essere aziende italiane come F.S. spa - Trasporto Locale e A.M.T. spa MILANO.

Gruppo 3

Nel terzo gruppo rientrano i *competitors* locali che potrebbero avere interesse ad aggregazioni anche a fini difensivi, per prevenire l'ingresso di nuovi concorrenti nell'area in cui operano. Si pensi a **ROMA TPL** e a **COTRAL**.

Gruppo 4

Nel quarto e ultimo gruppo inseriamo le New.Co., soggetti imprenditoriali con specializzazioni diverse: il costruttore delle infrastrutture, il costruttore dei veicoli, il Gestore dei servizi. Aggregazioni di questo tipo potrebbero realizzarsi mediante un ricorso al Project Financing per la realizzazione di nuove infrastrutture e l'ammodernamento delle reti esistenti. In questo caso si potrebbero anche ripetere situazioni parzialmente analoghe a quelle sviluppate per la linea metropolitana "D", che sarà gestita da ATAC S.p.a.

La partecipazione a un'eventuale gara a doppio oggetto di tutte le aziende appartenenti ai quattro gruppi individuati o solo a uno o più gruppi dipende evidentemente dagli obiettivi dell'amministrazione, che produrranno poi un bando di gara che presti attenzione particolare ad alcuni profili, e che non potrà prescindere dalle opzioni consentite dalla normativa vigente e riassunte nei primi due paragrafi del lavoro.

Ovviamente le scelte inerenti ai punti precedenti incidono su altri fattori e hanno ricadute immediate sulle somme da appostare sul bilancio comunale e sulle garanzie di qualità del servizio fornito dal nuovo partner. Sono scelte economiche che, una volta fissate tariffe, quantità e qualità del servizio, potranno determinare per l'amministrazione comunale l'incertezza di remunerazione del capitale investito (rappresentato dal conferimento in capitale dei cespiti di proprietà e di quelli co-finanziati) o la certezza di un introito limitato rappresentato dal semplice valore della concessione e dai canoni di disponibilità dei beni oggetto di gara.

A titolo esemplificativo, l'alternativa sopra rappresentata sposta considerevolmente la tipologia dell'investitore che, nel primo caso, deve essere finanziariamente forte; solo impiegando cospicue risorse nel capitale societario, l'investitore potrà avere la certezza di recuperare l'investimento sia con gli utili della gestione sia con una posizione di vantaggio competitivo nella successiva gara d'appalto dei servizi, determinata dalla piena proprietà dei cespiti, che gli andrà in ogni caso remunerata in caso di non aggiudicazione della gara successiva. Qui, evidentemente, entrano in gioco i dettagli dei contratti di servizio, che non vengono trattati in questo lavoro ma assumono un ruolo decisivo, sia pure logicamente successivo alla scelta circa le modalità di liberalizzazione.

Nel secondo caso, invece, la platea degli offerenti sarà sicuramente più numerosa in ragione del ridotto investimento finanziario; l'amministrazione dovrebbe eventualmente, nel corso dell'affidamento, farsi carico direttamente degli oneri di co-finanziamento dei beni strumentali che verranno restituiti successivamente sotto forma di canoni a carico della società di gestione.

Ancora: in settori core business di ATAC quali le ferrovie urbane e le metropolitane, si potrebbero trarre cospicui benefici: Trenitalia o D.B. Regio consentirebbero di ampliare da subito la consistenza e la qualità del parco rotabile, abbattere i costi di manutenzione, utilizzando i propri centri manutentivi e consentendone di fatto la valorizzazione sotto il profilo urbanistico; sarebbero inoltre abbattute le "barriere di rete" che attualmente dividono le ferrovie urbane da quelle regionali.

Altri partners potrebbero affacciarsi ad una eventuale gara con interesse alla fornitura di veicoli e ai poli manutentivi dei veicoli di superficie (bus, filobus, tram). In questo settore le possibili economie sono notevoli.

In ogni caso, l'amministrazione comunale nel bando di gara dovrà definire in modo chiaro:

- la proprietà delle infrastrutture e del materiale rotabile attualmente in dotazione e di quello da acquisire in corso di contratto;
- (ii) la capitalizzazione della società successivamente all'ingresso del nuovo partner;
- (iii) gli strumenti di controllo dell'amministrazione sull'Azienda in via diretta e indiretta;
- (iv) l'adozione di strumenti di programmazione, per almeno 2 cicli di gara (9 + 9 anni), dello sviluppo urbanistico della città metropolitana.

8 Conclusioni

Sinteticamente, si è tentato con questo lavoro di chiarire il quadro normativo vigente, che appare ormai definito e sarà eventualmente precisato da un decreto del governo di prossima pubblicazione. Si è visto che le norme:

- (i) attribuiscono all'ente locale il compito di definire gli obblighi di servizio pubblico, di delimitare il perimetro del servizio eventualmente messo a gara, di effettuare il market test su cui fondare la scelta della modalità seguita;
- (ii) consentono non solo a privati ma anche ad aziende pubbliche, straniere o – a determinate condizioni – italiane, la partecipazione alla gara per l'acquisizione delle quote o azioni delle imprese (in caso di gare a doppio oggetto);
- (iii) conducono nel TPL, inevitabilmente, a una soluzione obbligata, se si pensa allo sfavore con cui il regolamento 1370/200/CE considera la società mista, consentendola solo fino al 2019);
- (iv) consentono l'extra moenia, sia alle società miste sia agli affidatari diretti (in quest'ultimo caso, solo se i servizi a questi affidati vengono messi a gara);
- (v) incentivano la società mista, non solo consentendo l'extra moenia ma anche mediante la partecipazione al fondo per le infrastrutture in caso di vendita di almeno il 40% delle azioni:
- (vi) garantiscono l'intervento sostitutivo dello Stato in caso di inerzia degli enti locali.

L'impianto normativo, così delineato, va poi applicato al caso concreto. Si sono dunque indicate le soluzioni astrattamente ipotizzabili per ATAC spa, e si è proposta sia dell'azienda sia del mercato di riferimento (con particolare attenzione alle tipologie di operatori che potrebbero essere interessati a partecipare a una gara), una valutazione funzionale all'obiettivo indicato in premessa: valutare tutte le opzioni concretamente disponibili e consentire di valutare quelle più idonee, considerando:

- (i) l'ampia discrezionalità che le norme garantiscono all'ente locale;
- (ii) la rilevanza, nel TPL, di elementi di monopolio naturale, di beni di merito, con profili anche redistributivi, che dovrebbero indurre ad attribuire al'Agenzia per la mobilità il compito di definire il sistema complessivo del traffico, considerandone anche le rilevanti esternalità;
- (iii) l'importanza di evitare la 'cattura' del mercato, attribuendo all'Agenzia per la mobilità anche compiti di assistenza tecnica, a partire dalla redazione dei contratti di servizio;
- (iv) la necessità di definire contratti di servizio dettagliati che tengano conto di tutti gli aspetti che quest'Agenzia ha sempre sottolineato; sarà proprio la precisione del contratto di servizio infatti a stabilire in definitiva l'esito della scelta che sarà adottata in applicazione della disciplina sui servizi pubblici locali.

Paolo Leon

Presidente

Claudio Santini

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere

Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma Telefono 06.367071 Fax 06.36707212 www.agenzia.roma.it

L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, successivamente modificata e integrata con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007