ROMA

Protocollo RC n. 22230/2023

Deliberazione n. 159

ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA

Anno 2023

VERBALE N. 75

Seduta Pubblica del 19 ottobre 2023

Presidenza: CELLI

L'anno 2023, il giorno di giovedì 19 del mese di ottobre, alle ore 10,05 nell'Aula Giulio Cesare di Palazzo Senatorio, in Campidoglio, si è riunita l'Assemblea Capitolina in seduta pubblica, previa trasmissione dell'avviso per le ore 10 dello stesso giorno, per l'esame degli argomenti iscritti all'ordine dei lavori.

Partecipa alla seduta il sottoscritto Vice Segretario Generale Vicario, dott. Gianluca VIGGIANO.

Assume la Presidenza dell'Assemblea la Presidente Svetlana CELLI, la quale dichiara aperta la seduta e dispone che si proceda all'appello, ai sensi dell'art. 35 del Regolamento del Consiglio Comunale.

(OMISSIS)

Alla ripresa dei lavori – sono le ore 11,02 – la Presidente dispone che si proceda al terzo appello.

Eseguito l'appello, la Presidente comunica che sono presenti i sotto riportati n. 28 Consiglieri:

Alemanni Andrea, Amodeo Tommaso, Baglio Valeria, Barbato Francesca, Battaglia Erica, Biolghini Tiziana, Bonessio Ferdinando, Caudo Giovanni, Celli Svetlana, Ciani Paolo, Corbucci Riccardo, Erbaggi Stefano, Ferraro Rocco, Lancellotti Elisabetta, Luparelli Alessandro, Marinone Lorenzo, Melito Antonella, Nanni Dario,

Palmieri Giammarco, Pappatà Claudia, Parrucci Daniele, Quarzo Giovanni, Rocca Federico, Stampete Antonio, Tempesta Giulia, Trabucco Giorgio, Trombetti Yuri e Zannola Giovanni.

Assenti il Sindaco Roberto Gualtieri e i seguenti Consiglieri:

Angelucci Mariano, Barbati Carmine, Bordoni Davide, Carpano Francesco Filippo, Casini Valerio, Cicculli Michela, Converti Nella, De Gregorio Flavia, De Santis Antonio, Di Stefano Marco, Diaco Daniele, Fermariello Carla Consuelo, Ferrara Paolo, Leoncini Francesca, Masi Mariacristina, Meleo Linda, Michetelli Cristina, Mussolini Rachele, Raggi Virginia e Santori Fabrizio.

La Presidente, constatato che il numero degli intervenuti è sufficiente per la validità della seduta agli effetti deliberativi, comunica che le Consigliere Cicculli e Converti hanno giustificato la propria assenza.

Giustificati, altresì, i Consiglieri Angelucci e Barbati, in missione.

Partecipa alla seduta, ai sensi dell'art. 46 del Regolamento, l'Assessore Patanè Eugenio.

(OMISSIS)

138ª Proposta (Dec. G.C. n. 67 del 9 agosto 2023)

Approvazione della Relazione ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 e scelta dell'affidamento in house quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027.

Premesso che

Roma Capitale, con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 47 del 15 novembre 2012, ha disposto l'affidamento in house ad ATAC S.p.A. della gestione del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana dall'1 gennaio 2013 al 3 dicembre 2019;

con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 273 del 6 agosto 2015, in coerenza con la Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 34 del 3 luglio 2015, è stato altresì disposto l'affidamento ad ATAC S.p.A. dell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana e delle attività complementari di cui alla citata Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 47/2012 e, contestualmente, è stato approvato il Contratto di Servizio per il periodo 1 agosto 2015 - 3 dicembre 2019;

con Deliberazione n. 2 del 16 gennaio 2018, l'Assemblea Capitolina ha disposto "di avvalersi della potestà prevista dall'art. 5, par. 5, Regolamento CE n. 1370/2007, disponendo la proroga dell'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale di superficie (bus, filobus, tram) e di metropolitana (linee A, B/B1, C in costruzione) (...) sino al 3 dicembre 2021 (...)";

in data 8 dicembre 2020, in attuazione del mandato conferito dalla Giunta Capitolina, con la Deliberazione n. 227 del 4 ottobre 2019, il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha provveduto alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Serie 2020/S 239 - 592075, dell'avviso di pre-informazione per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma, ai sensi dell'art. 7, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007;

la Giunta Capitolina, con Deliberazione n. 167 del 23 luglio 2021, ha espresso apposito indirizzo al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di procedere, in applicazione dell'art. 92, comma 4-ter, del D.L. n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, all'esercizio della facoltà di proroga dell'allora vigente affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale, delegando allo stesso le valutazioni in merito alla durata del conseguente "Contratto di emergenza";

con Determinazione Dirigenziale n. 880/2021, il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha stabilito di esercitare la facoltà prevista dall'art. 92, comma 4-ter, su menzionato, con conseguente estensione della durata del Contratto di servizio per il trasporto pubblico locale vigente con ATAC S.p.A., agli stessi patti e condizioni, con decorrenza dal 4 dicembre 2021 al 3 aprile 2022;

la Giunta Capitolina, con Deliberazione n. 96 del 29 marzo 2022 ha, tra l'altro, formulato indirizzo per l'estensione della durata dell'allora vigente "Contratto di emergenza", del servizio di trasporto pubblico locale, con ATAC S.p.A., ex art. 92, comma 4-ter, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, agli stessi patti e condizioni, fino al 31 dicembre 2022 nonché, con il medesimo atto, per l'estensione della durata del vigente "Contratto di emergenza" del servizio di gestione della sosta tariffata dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, con ATAC S.p.A., ex art. 92, comma 4-ter, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, come da Determinazioni Dirigenziali n. 880/2021 e n. 1377/2021, agli stessi patti e condizioni, fino al 31 dicembre 2022;

con Determinazione Dirigenziale n. 283 del 30 marzo 2022, in attuazione della Deliberazione di Giunta Capitolina n. 96 del 29 marzo 2022, il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha disposto l'estensione della durata del vigente "Contratto di emergenza", del servizio di trasporto pubblico locale dal 4 aprile al 31 dicembre 2022 e di impegnare la spesa a copertura per il periodo di estensione;

l'avviso di pre-informazione è stato successivamente aggiornato in data 20 dicembre 2022 (con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Serie 2022/S 248-720990 in data 23 dicembre 2022), rettificando i dati relativi alla durata dell'efficacia contrattuale nonché alla percorrenza chilometrica stimata relativa alle vetture-chilometro su gomma;

la Giunta Capitolina, con Deliberazione n. 453 del 29 dicembre 2022, ha disposto l'estensione della durata del "Contratto di emergenza" del servizio di trasporto pubblico locale con ATAC S.p.A., al 31 marzo 2023 agli stessi patti e condizioni del Contratto vigente ex art. 92, comma 4-ter, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, nonché, con il medesimo atto, per l'estensione della durata del vigente "Contratto di emergenza", del servizio di gestione delta sosta tariffata dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, con

ATAC S.p.A., ex art. 92, comma 4-ter, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, agli stessi patti e condizioni, fino al 31 marzo 2023;

con Determinazione Dirigenziale n. 1437 del 30 dicembre 2022, il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha disposto, in attuazione della Deliberazione di Giunta Capitolina n. 453 del 29 dicembre 2023, di estendere la durata del "Contratto di emergenza" dall'1 gennaio al 31 marzo 2023 e di impegnare la spesa per la prosecuzione dell'affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale per il periodo di estensione;

con la Deliberazione n. 107 del 31 marzo 2023, la Giunta Capitolina ha formulato indirizzo al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti per l'estensione della durata dei vigenti contratti con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale e dei servizi complementari di gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, agli stessi patti e condizioni, dall'1 aprile 2023 al 31 dicembre 2023, per consentire l'adeguamento dei successivi provvedimenti alle sopravvenute prescrizioni normative introdotte con il D.Lgs. n. 201/2022, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";

con Determinazione Dirigenziale n. 385 del 31 marzo 2023 è stata disposta l'estensione della durata del vigente contratto con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale di superficie (bus, filobus, tram) e di metropolitana, dall'1 aprile 2023 al 31 dicembre 2023, agli stessi patti e condizioni, in attuazione della su menzionata Deliberazione di Giunta Capitolina, ed è stato richiesto l'impegno della spesa per la prosecuzione dell'affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di traporto pubblico locale per il periodo di estensione.

Preso atto che

con D.Lgs. n. 201/2022 sono stati introdotti ulteriori e diversi adempimenti nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rispetto alla disciplina precedente, tra cui:

- ai sensi dell'art. 14, comma 1, "Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:
  a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
  d) [...];"

- ai sensi dell'art. 14, comma 2, "Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio

da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati ...";

- ai sensi dell'art. 14, comma 3, "Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 (l'ente affidante deve dare atto) prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni";
- ai sensi dell'art. 31, comma 2 "Gli atti di cui al comma 1 (tra cui rientra anche la relazione di cui all'art. 14, comma 3) e il Contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'ANAC, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata <<Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL>>, dando evidenza della data di pubblicazione".

  Detto adempimento viene confermato anche nel Comunicato del Presidente dell'ANAC del 22 febbraio 2023.

Considerato che

l'Amministrazione è chiamata ad effettuare, quindi, una scelta per l'individuazione della migliore modalità di gestione del servizio rispetto al contesto territoriale di riferimento e sulla base dei principi di tutela dell'interesse generale al perseguimento degli "obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio" per le annualità dal 2024 al 2027;

il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha provveduto all'elaborazione del documento tecnico previsto dal D.Lgs. n. 201/2022, denominato "Relazione ex articolo 14, comma 3, del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022", allegato al presente provvedimento, a costituirne parte integrante e sostanziale, anche "al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...]" (art. 31, comma 1, del D.Lgs. n. 201/2022);

ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 201/2022 gli Enti locali o gli altri Enti competenti possono affidare la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, mediante gara a doppio oggetto, ovvero, ai sensi del successivo art. 17, attraverso la gestione interna (c.d. "in house"), nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina europea e nazionale. Inoltre, l'Ente affidante è chiamato ad individuare la migliore modalità di gestione del servizio in conformità ai principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi;

secondo l'ordinamento europeo, le autorità locali, alternativamente all'esperimento di una procedura competitiva per la scelta del contraente, hanno la possibilità di fornire il servizio di trasporto ovvero di affidarlo a un soggetto giuridicamente distinto, su cui tuttavia la stessa autorità esercita un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. In altri termini, al fine di ridurre le distorsioni della concorrenza, la riconosciuta facoltà di autoproduzione nell'ambito dei servizi di trasporto passeggeri è subordinata alla sussistenza di condizioni rigorose che si sostanziano nella ricorrenza del cosiddetto "controllo analogo" (lett. a) oltre che della "dedizione prevalente" (lett. b) del paragrafo 5.2 del Regolamento (CE) n. 1370/2007. Nello specifico, per verificare la sussistenza del requisito del controllo analogo in capo all'autorità competente, devono essere presi in considerazione elementi come "[...] il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. [...]" (art. 5, par. 2, lett. a). Contestualmente è disposto che le attività di trasporto di passeggeri svolte dall'operatore interno, nonché da qualsiasi altro soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima, siano limitate "all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, pur con eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine." (art. 5, par. 2, lett. b);

le anzidette disposizioni sono state interpretate dalla più recente giurisprudenza amministrativa nel senso della equiparazione tra le procedure di scelta del contraente mediante gara ovvero tramite affidamento diretto, giungendo ad affermare come nel settore del trasporto pubblico, rispetto agli altri ambiti di servizi di interesse economico generale, la figura dell'affidamento in house rappresenti senza alcun tipo di subordinazione una "modalità ordinaria di aggiudicazione" e non una "forma derogatoria ed eccezionale rispetto all'affidamento con gara" (da ultimo, Consiglio di Stato - Sentenza n. 4310/2020);

per quanto sopra ricorrono le condizioni per la scelta del modello di affidamento in house ("controllo analogo" e "attività prevalente"), l'analisi svolta all'interno del documento evidenzia come tale soluzione organizzativa sia l'unica che consenta di riflettere direttamente sull'operatore tanto le funzioni di indirizzo, strategiche e di programmazione dell'Ente, che gli adeguamenti costanti alle esigenze ed alle variabili che un sistema a rete complesso ed integrato come quello di Roma genera;

nell'ambito dell'attività propedeutica alla scelta della modalità di affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, la Relazione di cui sopra individua, pertanto, i presupposti ed i requisiti dettati dalla disciplina comunitaria e nazionale per l'affidamento in regime di "in house providing", del servizio di trasporto pubblico locale, unitamente alle ragioni di efficacia ed efficienza che sottendono la modalità di affidamento prescelta, conformemente ai principi di razionalità ed economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97, comma 2, Costituzione;

nella Relazione viene individuato il modello di gestione net-cost, che assicura la copertura dei costi sostenuti dal gestore in parte attraverso il corrispettivo contrattuale (individuato attraverso il Piano Economico-Finanziario simulato, al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria in relazione agli obblighi di servizio imposti dall'ente

affidante), ed in parte mediante gli introiti derivanti dai ricavi da traffico, in relazione ai quali il gestore assume la titolarità diretta ed il relativo rischio commerciale;

la gestione diretta del servizio mediante un affidamento in house consente altresì di prevedere e pianificare i cambiamenti su scala locale contribuendo all'utilizzo del servizio di trasporto quale strumento per la valorizzazione socio-economica degli ambiti urbani e di tutela degli obiettivi di miglioramento della qualità ambientale, della salute pubblica, della sicurezza e dello stesso sviluppo economico di Roma Capitale. Infatti, questi obiettivi strategici possono trovare una più efficace e idonea realizzazione, anche in materia di trasporto pubblico, attraverso rapporti sinergici tra l'Ente cui è affidata l'adozione delle linee di indirizzo ed obiettivi non esclusivamente economici ed il soggetto chiamato a tradurli operativamente. Ovvero, per dirla nei termini del Giudice nazionale in relazione a tale profilo (Consiglio di Stato, V Sezione, Sentenza n. 1596/2021), "la società in house, per la sua natura di ente strumentale dell'amministrazione partecipante, opera non già per fini di lucro (…) ma per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione." In questo senso vengono enfatizzati i vantaggi della scelta del modello in house, riconducibili, tra gli altri, "alla riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e della maggiore capacità di controllo sulla gestione";

il presentarsi di fattori di rischio inediti, quali la pandemia di Covid-19, ha messo alla prova le capacità reattive della città con forti e noti impatti sul sistema di mobilità e sulla riorganizzazione dei servizi da offrire. La flessibilità del servizio, in termini di capacità di adattamento e di attuazione di cambiamenti, può essere misurata per comprendere le differenze tra una gestione in house e una gestione privata. La dimensione pubblica può infatti effettuare azioni di "tuning" per l'impatto di atti di regolazione utilizzando la capacità di adeguamento dinamico delle condizioni di erogazione del servizio a fattori esterni e/o aggiornamenti dei bisogni delle collettività di utenti e l'identificazione dei rischi su cui difficilmente si potrebbe intervenire se il servizio venisse erogato mediante un contratto definito a seguito di procedura ad evidenza pubblica;

se in relazione al profilo "sociale" ed adattativo della mobilità urbana, l'affidamento in house risponde efficacemente alla variabilità delle esigenze degli utenti, sotto un profilo più strettamente trasportistico, lo stesso modulo organizzativo è servente e funzionale alle variabili che possono derivare o da interventi manutentivi sulle infrastrutture, ovvero, dai programmi di rinnovo delle flotte pubbliche con particolare riguardo, ad esempio, alla transizione verso le motorizzazioni elettriche. L'Amministrazione Capitolina ha scelto di avvalersi proprio dell'attuale gestore "in house providing", come soggetto attuatore di secondo livello per la realizzazione degli interventi finanziati con i fondi del P.N.R.R., che porteranno ad un rinnovo della flotta esistente con un importante acquisto di 411 autobus elettrici entro il giugno 2026 e per l'elettrificazione delle rimesse destinate ad ospitare i detti autobus. Nel contempo, la stessa Azienda è stata scelta anche per la gestione degli investimenti infrastrutturali e sul rinnovo del parco veicolare che Roma Capitale sta realizzando e intende realizzare per il Giubileo 2025. È evidente che un processo di tale portata e rilevanza investe complessi aspetti organizzativi ed infrastrutturali che necessitano di uno stretto collegamento, se non una sostanziale identità, tra soggetto programmatore e gestore del servizio, al quale ultimo è richiesta una conoscenza e visione unitaria della rete integrata e plurimodale in grado di

assorbire e garantire con tempestività ed in maniera adeguata qualsiasi sopravvenuta esigenza di modifica e variazione del servizio.

Considerato, altresì, che

i livelli adeguati di servizio (L.A.S.) che si prevede di sviluppare per l'annualità 2024, confermando sostanzialmente quanto previsto per l'annualità 2022, sono pari a:

- 96 mln di vetture/km per la superficie;
- 7,35 mln di treni/km per la metro (che moltiplicati per n. 6 vagoni costituenti un treno si traducono in 44,1 mln di vetture/km): tale valore di partenza risente delle manutenzioni straordinarie su infrastrutture e flotta in corso e programmate e delle conseguenti limitazioni di servizio;

in termini prospettici si prevede, inoltre, un significativo incremento delle percorrenze nei tre anni successivi, in particolare:

- la produzione di superficie crescerà di 1 milione di km l'anno, passando da 96 a 99 milioni di km (+3,1%);
- la produzione metropolitana crescerà di oltre il 40% (oltre il 100% per la linea C, con l'apertura della tratta San Giovanni – Colosseo e incremento frequenza), passando da 44,1 a 62,3 mln di km/anno;

la produzione complessiva, in termini di vetture/chilometro crescerà nel quadriennio di circa il 15%, passando da 140,1 milioni di km a 161,3 milioni di km;

i principali obiettivi che il nuovo affidatario dovrà raggiungere e che saranno individuati nel Piano Economico-Finanziario (P.E.F.) sono i seguenti:

- i costi unitari emergenti dal P.E.F. che sarà allegato al Contratto di servizio:
  a) saranno inferiori a quelli standard (opportunamente inflazionati) e decrescenti in termini reali, soprattutto per i servizi di metropolitana. A regime la differenza dovrà essere pari almeno al 5% per i servizi di superficie automobilistici e al 25% per quelli di metropolitana;
  b) saranno inferiori a quelli attuali (2022). In termini reali la riduzione complessiva dovrà essere pari almeno al 20% (nel confronto tra l'annualità 2027 e la 2022);
- i ricavi (al netto di qualsiasi manovra tariffaria) dovranno crescere di almeno il 10% rispetto al 2019 (ultimo anno ante-Covid) alla fine del periodo di affidamento, recuperando integralmente l'effetto pandemico e con un ulteriore incremento derivante dal miglioramento della qualità della flotta e del servizio e delle politiche di mobilità dell'Amministrazione. Eventuali manovre tariffarie potranno incrementare ulteriormente i ricavi e ridurre, di pari importo i corrispettivi contrattuali;

in conseguenza, il corrispettivo unitario medio diminuirà dal primo al quarto anno di affidamento di almeno il 10%. È opportuno evidenziare che i costi standard rappresentano i valori di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite gara. Pertanto, una procedura di gara per l'affidamento dei servizi dovrebbe essere bandita con corrispettivi a base d'asta significativamente superiori a quelli che dovranno derivare da P.E.F. posto a base del contratto di servizio in house 2024-2027;

data la produzione stimata, che aumenterà di circa il 15%, i minori costi di affidamento rispetto ai valori standard dovranno ammontare, come valore complessivo del quadriennio, ad almeno il -15% rispetto ai valori derivanti dall'applicazione del costo standard, tale differenza dovrà essere pari ad almeno il -5% il primo anno e almeno il -25% il quarto anno. Data la produzione prevista, il risparmio annuo medio di Roma Capitale dovrà essere di almeno 150 milioni di euro annui rispetto a quello che dovrebbe rappresentare il riferimento normativo (costo standard) per la fissazione della base di gara.

Rilevato che

l'affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale a società in house presenta i seguenti vantaggi:

- cooperazione tra impresa affidataria ed Ente affidante;
- condivisione di informazioni e dati con l'Amministrazione;
- collaborazione alle scelte strategiche compiute dall'Amministrazione nelle politiche della mobilità e in altre politiche settoriali;
- maggiore inclinazione a garantire l'universalità del servizio a prescindere da logiche di convenienza economica;
- flessibilità del Contratto di servizio per introdurre miglioramenti su innovazione e sostenibilità;
- minori oneri rispetto allo scenario di gara e contestuale più rapido conseguimento degli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia, tanto da ridurre la compensazione a carico di Roma Capitale rispetto a quella che sarebbe necessario porre a base di gara;

in presenza di tutti i presupposti richiesti dal legislatore europeo e nazionale, l'affidamento diretto del servizio di trasporto deve, pertanto, ritenersi legittimo oltre che fondato su motivazioni coerenti e razionali rispetto alla visione di mobilità urbana dell'Amministrazione;

l'attuale servizio di superficie affidato con gara è pari a circa il 24% del totale, più del doppio di quanto previsto dall'art. 4-bis, D.L. n. 78/2009 convertito con modificazioni dalla Legge n. 102/2009 (secondo cui le autorità competenti, che si avvalgano delle previsioni di cui all'art. 5, par. 2, Regolamento CE n. 1370/2007, devono aggiudicare tramite procedura ad evidenza pubblica «almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo»). Pertanto, il perimetro del Contratto di servizio che si intende affidare in house è inferiore a quello potenzialmente affidabile con tale modalità.

Ritenuto di

approvare la Relazione ex art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022, allegata al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante e sostanziale, e di scegliere quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma Capitale, l'affidamento "in house providing" per le annualità dal 2024 al 2027;

dare mandato al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di provvedere a tutte le attività conseguenti alla presente deliberazione e in particolare:

- trasmissione all'Anac della Relazione per la pubblicazione sul proprio portale telematico e pubblicazione sul sito istituzionale di Roma Capitale;
- aggiornamento dell'avviso di pre-informazione, in conformità al presente provvedimento;
- predisposizione del Piano Economico Finanziario Simulato (P.E.F.s.);
- predisposizione della deliberazione di affidamento, ex art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, ad ATAC S.p.A., contenente altresì le Linee guida del nuovo Contratto di servizio di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 20/2007 e ss.mm.ii.

Atteso che

in data 13 luglio 2023, il Direttore della Direzione Trasporto Pubblico Locale del Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha espresso il parere che di seguito si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione."

Il Direttore F.to: D. Luciani;

in data 13 luglio 2023, il Direttore del Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti ha attestato, ai sensi dell'art. 30, comma 1, lett. i) e j), del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, la coerenza della proposta di deliberazione in oggetto con i documenti di programmazione dell'Amministrazione, approvandola in ordine alle scelte aventi rilevanti ambiti di discrezionalità tecnica con impatto generale sulla funzione dipartimentale e sull'impiego delle risorse che essa comporta.

Il Direttore F.to: A. Fatello;

in data 9 agosto 2023, il Ragioniere Generale ha espresso il parere che di seguito si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole di regolarità contabile sulla proposta di deliberazione di cui in oggetto nei limiti degli stanziamenti all'uopo iscritti nel Bilancio di Previsione 2023 – 2025 e coerentemente al Piano Economico e Finanziario (P.E.F.) che sarà allegato al Contratto di servizio, nel quale dovrà essere confermato un costo per l'Ente affidante inferiore a quello che dovrebbe essere messo a base di una procedura di gara a evidenza pubblica derivante dai costi standard."

Il Ragioniere Generale F.to: M. Iacobucci.

in data 20 settembre 2023, con nota prot. n. RQ/16355, l'Organismo di Revisione Economico - Finanziaria ha espresso parere favorevole sulla proposta di deliberazione in oggetto.

Il Collegio dei Revisori F.to: G. Caldarelli
R. Duca
G. Gismondi.

Dato atto che

la Commissione Capitolina Permanente III – Mobilità e la Commissione Capitolina Permanente I – Bilancio, nella seduta congiunta del 5 settembre 2023, hanno espresso parere favorevole sulla proposta di deliberazione in argomento;

sul testo della proposta di deliberazione in esame è stata svolta, da parte del Segretariato Generale, la funzione di assistenza giuridico-amministrativa, ai sensi dell'art. 97, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm. ii.

Visti

il Regolamento CE n. 1370/2007 e ss.mm.ii.;

il D.Lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii.;

il D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii.;

il D.Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii.;

il D.Lgs. n. 118/2011;

il D.Lgs. n. 201/2022;

la Deliberazione A.R.T. n. 154/2019;

lo Statuto di Roma Capitale;

la Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 2/2018;

la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 227/2019;

il Regolamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale approvato con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 197/2023.

Per i motivi espressi in narrativa

L'ASSEMBLEA CAPITOLINA

DELIBERA

1. di approvare la Relazione ex art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 20 del 23 dicembre 2022, allegata al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante e sostanziale, e di scegliere, quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma Capitale, l'affidamento "in house providing" per le annualità dal 2024 al 2027;

2. di dare mandato al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di provvedere a tutte le attività conseguenti alla presente deliberazione, e in particolare:
   - trasmissione all' ANAC della Relazione per la pubblicazione sul proprio portale telematico e pubblicazione sul sito istituzionale di Roma Capitale;
   - aggiornamento dell'avviso di pre-informazione, in conformità al presente provvedimento;
   - predisposizione del Piano Economico Finanziario Simulato (P.E.F.s.);
   - predisposizione della deliberazione di affidamento, ex art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, ad ATAC S.p.A., contenente altresì le Linee guida del nuovo Contratto di Servizio di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 20/2007 e ss.mm.ii.

ALLEGATO

RELAZIONE SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (ex D.Lgs. 201/2022, art. 14, comma 3) AFFIDAMENTO IN HOUSE DAL 2024 AL 2027.

Prot. QG/2023/0029384
del 13/07/2023

La presente Relazione è stata redatta in funzione degli obblighi informativi e motivazionali prescritti dall'art. 14 ("Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale"), commi 2 e 3, del D.lgs. n. 201/22 recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ed individua i presupposti ed i requisiti dettati dalla disciplina comunitaria e nazionale per l'affidamento in regime di in *house providing* della gestione del servizio di trasporto pubblico locale dal 2024 al 2027, unitamente alle ragioni di efficacia ed efficienza che sottendono la modalità di affidamento prescelta, conformemente ai principi di razionalità ed economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97, comma 2, Cost.

INDICE

SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO 3

LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO ALLA LUCE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA E NAZIONALE ED I CORRISPONDENTI OBBLIGHI MOTIVAZIONALI 3

SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE 5

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO 5

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE 101

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA 12

REQUISITI OGGETTIVI E SOGGETTIVI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE 14

OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE DEL SERVIZIO – INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI - QUALITÀ DEL SERVIZIO OFFERTO 16

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA 20

CONCLUSIONI 21

SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Le modalità di affidamento del servizio alla luce della disciplina comunitaria e nazionale ed i corrispondenti obblighi motivazionali

La normativa del settore del trasporto pubblico locale e regionale trova compiuto fondamento nelle seguenti disposizioni:

- D.Lgs. n. 422/1997 e ss.mm.ii., in materia di trasporto pubblico regionale e locale (conferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di Tpl);
- Legge Regionale n. 30/1998 e ss.mm.ii.;
- Regolamento (CE) n. 1370/2007, in materia di servizi di trasporto pubblico di persone su strada e per ferrovia, in vigore dal 3 dicembre 2009 e modificato dal Regolamento (UE) n. 2016/2338 del 14 dicembre 2016;
- art. 61 della legge n. 99/2009, che ha recepito, anche in deroga alla disciplina di settore, le modalità di affidamento previste dalla normativa comunitaria che stabilisce la piena legittimità della modalità di affidamento in house;
- art. 4 bis della legge n. 102/2009 (obbligo per gli Enti affidanti in house di mettere a gara almeno il 10% dei servizi di Tpl oggetto dell'affidamento);
- art. 3 bis D.L. n. 138/2011 convertito in Legge n. 148/2011 (Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali);
- art. 37 del D.L. del 6 dicembre 2011 n. 201 (Istituzione dell'ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti) convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 22 dicembre 2011 e rivisto con l'art. 48 del D.L. 50/2017;
- D.Lgs. n. 201/2022.

Ai sensi dell'art 14, comma 1 del D.Lgs. 201/2022 nonché nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina europea, l'Ente Locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
d) […];

Secondo l'ordinamento europeo le autorità locali, alternativamente all'esperimento di una procedura competitiva per la scelta del contraente, hanno la possibilità di fornire il servizio di trasporto ovvero, ed è il caso di specie, di affidarlo a un soggetto giuridicamente distinto, su cui tuttavia la stessa autorità esercita un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. In altri termini, al fine di ridurre le distorsioni della concorrenza, la riconosciuta facoltà di autoproduzione nell'ambito dei servizi di trasporto passeggeri è subordinata alla sussistenza di condizioni rigorose che si sostanziano nella

ricorrenza del cosiddetto **“controllo analogo”** (lett. a) oltre che della **“dedizione prevalente”** (lett. b) del paragrafo 5.2 del Regolamento (CE) N. 1370/2007. Nello specifico, per verificare la sussistenza del requisito del controllo analogo in capo all’autorità competente, devono essere presi in considerazione elementi come “*il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l’assetto proprietario, l’influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione (Art. 5, paragrafo 2, lettera a)*”.

Contestualmente è disposto che le attività di trasporto di passeggeri svolte dall’operatore interno, nonché da qualsiasi altro soggetto sul quale detto operatore eserciti un’influenza anche minima, siano limitate “*all’interno del territorio dell’autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine.*” (art. 5, par. 2, lett. b).

Ciò premesso, le anzidette disposizioni sono state interpretate dalla più recente giurisprudenza amministrativa nel senso della equiparazione tra le procedure di scelta del contraente mediante gara ovvero tramite affidamento diretto, giungendo ad affermare come nel settore del trasporto pubblico, rispetto agli altri ambiti di servizi di interesse economico generale, la figura dell’affidamento *in house* rappresenti senza alcun tipo di subordinazione una *“modalità ordinaria di aggiudicazione”* e non una *“forma derogatoria ed eccezionale rispetto all’affidamento con gara”* (da ultimo, Consiglio di Stato, sent. n. 4310/2020).

Ai sensi dell’articolo 17 del D.Lgs. 201/2022, nel caso di affidamento in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, è richiesta una “qualificata motivazione” che dovrà essere sviluppata nella Deliberazione di affidamento a valle della predisposizione della Relazione di Affidamento prevista dalla misura 2 della delibera dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 154/2019 e del relativo parere espresso dalla stessa ART.

SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Caratteristiche del servizio

Roma Capitale è l'ente territoriale comunale speciale, dotato di particolare autonomia, che amministra il territorio della città di Roma ed al quale è attribuito lo status di Capitale della Repubblica italiana. Con un territorio che si estende su un'area di circa 1.300 km², suddivisi dal punto di vista amministrativo in 15 municipi, è il comune più esteso d'Italia e dell'Unione Europea, quinto in tutta Europa dopo Mosca, Istanbul, Londra e San Pietroburgo. Con circa 3 milioni di abitanti è anche il Comune più popoloso d'Italia. Ben più vasta e popolata è però l'area metropolitana che estesa ad un numero rilevante di altri comuni, spesso assai diversi fra loro ma tutti fortemente dipendenti da Roma Capitale. Infatti, la crescita di tali comuni è soprattutto il prodotto della domanda di alloggi, servizi e aree produttive provenienti dalla capitale.

Si tenga inoltre conto del fatto che la città di Roma non è solo la Capitale politica d'Italia, ma anche quella amministrativa, in cui è presente, dunque, una elevata concentrazione di sedi istituzionali ed enti privati; nonché della sua rilevanza storica ed artistica, che ne fanno una delle mete turistiche preferite, con un numero di presenza pari a circa 30 milioni di turisti l'anno (nel 2019 il flusso dei turisti rilevato dall'ISTAT nell'Annuario del turismo è stato pari a 29 milioni di presenze).

All'interno della città di Roma si trova anche il Vaticano, sede dello Stato Pontificio, di dimensioni territoriali e demografiche trascurabili ma la cui rilevanza è unica nella geopolitica mondiale.

Le politiche di trasporto adottate da Roma Capitale devono dunque tenere conto di un quadro di riferimento assai complesso.

L'Amministrazione Capitolina ha da sempre adottato scelte finalizzate all'incentivazione dell'utilizzo dei servizi di TPL e alla promozione di nuove forme di mobilità, favorendone l'integrazione modale.

Attualmente il rilancio del sistema di trasporto pubblico costituisce uno degli elementi strategici del processo di rinnovamento delle politiche della mobilità avviate dall'Amministrazione, finalizzato al recupero di efficacia dei servizi di trasporto pubblico e al potenziamento dell'offerta in termini di copertura territoriale e di aderenza agli andamenti temporali della domanda.

Il servizio di trasporto di superficie gestito da Atac S.p.A., si articola in quattro modalità: autobus, filobus, tram e metropolitana, disegnando una rete che serve in modo capillare tutta la città di Roma e garantendo l'integrazione con altri sistemi di trasporto (ferrovie, bus extraurbani, ecc). Per chilometraggi residuali vengono utilizzate vetture elettriche aventi una lunghezza di dieci metri, laddove le circostanze urbanistiche non consentono l'utilizzo di altri mezzi.

Il servizio di superficie si sviluppa su una rete 1.865 km, servita da 258 linee di cui 249 gestite con bus, 3 con filobus e 6 con tram, che garantiscono una copertura giornaliera di 24 ore (pag.58 bilancio 2021). Nell'anno 2021 la produzione del servizio è stata pari a circa 95 milioni di vetture chilometro (programmate), con un parco mezzi pari a 2.013 bus, 154 tram e 75 filobus (pag.52-53 bilancio 2021). Il parco è allocato nelle 11 rimesse presenti tutte all'interno del territorio urbano.

Il servizio di metropolitana viene erogato sulle tre linee A, B-B1 e C, per un'estensione complessiva della rete pari a circa 59 km che garantiscono una copertura giornaliera di 18 ore dalla domenica al giovedì (dalle 5.30 alle 23.30) e di 20 ore dal venerdì al sabato (dalle 5.30 alle 1.30). Nell'anno 2021 la produzione del servizio è stata complessivamente pari a circa 51 milioni di vetture chilometro (programmate) sulle tre linee con un parco mezzi pari a 92 treni (pag.52-53 bilancio 2021). Il parco è allocato in 4 depositi di cui 3 presenti all'interno del territorio urbano e 1 extraurbano (deposito Graniti della linea C).

In merito al servizio oggetto del nuovo affidamento, esso riguarda la gestione del trasporto pubblico di metropolitana e di superficie sul territorio di Roma Capitale ed in particolare la gestione dei servizi:

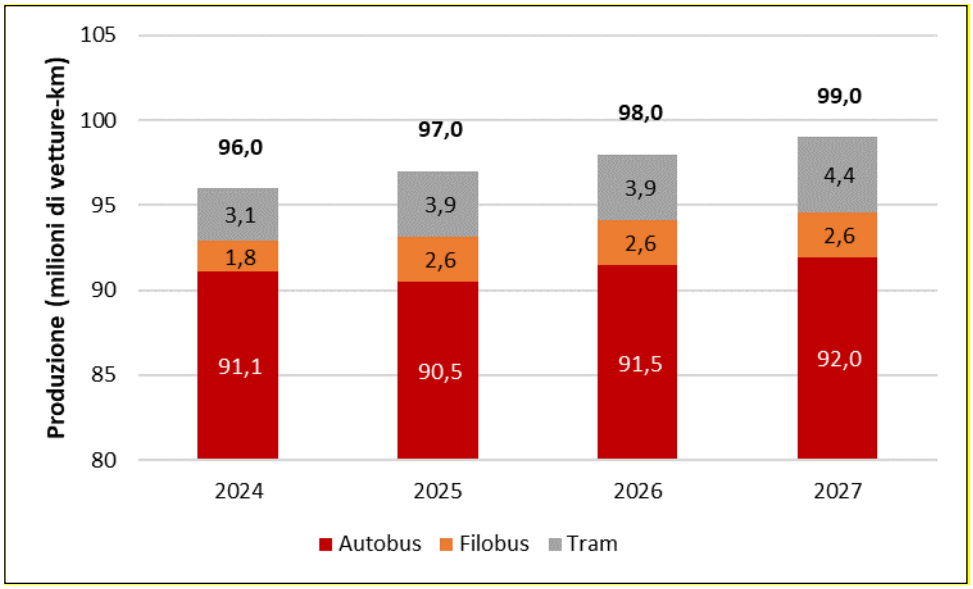
- di Metropolitana A, B/B1 e C (in via di estensione);
- di Superficie eserciti con autobus, tram e filobus;
- di eventuali servizi a chiamata effettuati a supporto del servizio di linea, rientranti nell'ambito del trasporto pubblico locale.

I livelli adeguati di servizio (LAS) che si prevede di sviluppare per l'annualità 2024, confermando sostanzialmente quanto previsto per l'annualità 2022 sono pari a:

- 96 mln di chilometri di superficie
- 7,35 mln di chilometri per la metro (che moltiplicati per n. 6 vagoni costituenti un treno si traducono in 44,10 Mln di vetture chilometro) per poi crescere nel triennio del 15,59 % come km programmati e del 17,72 % in termini di posti/km.

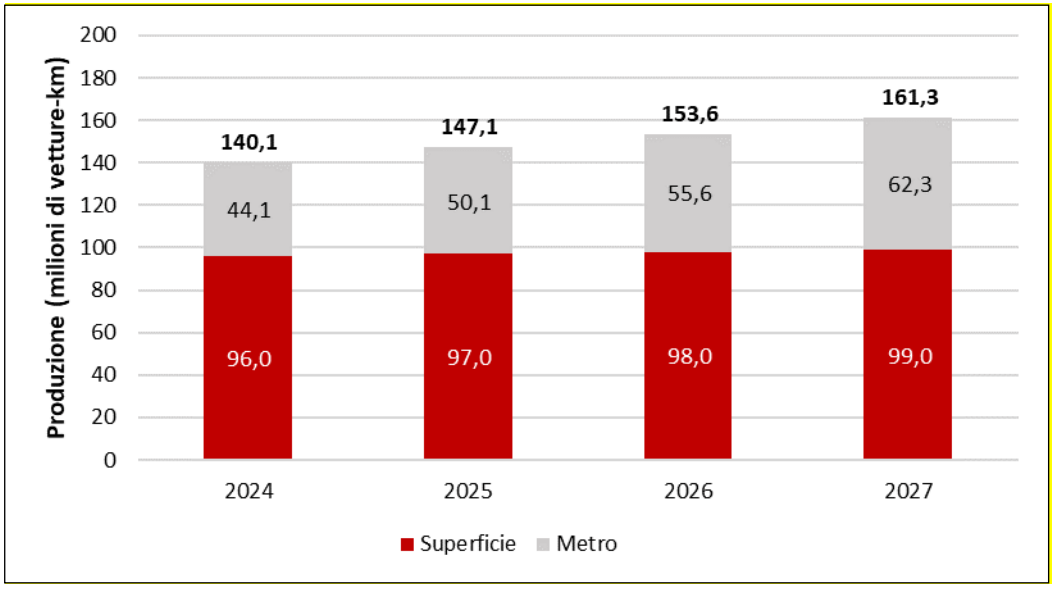
In termini prospettici si prevede, inoltre, un significativo incremento delle percorrenze nei tre anni successivi, in particolare:

- la produzione di superficie cresce di 1 milione di km l'anno, passando da 96 a 99 milioni di km (+ 3,1 %);
- la produzione metropolitana cresce di oltre il 40% (oltre il 100% per la linea C, con l'apertura tratta San Giovanni – Colosseo e incremento frequenza) passando da 44,1 a 62,3 milioni di km/anno.



Evoluzione dei servizi di superficie 2024-2027

La produzione complessiva, in termini di vetture – chilometro cresce nel quadriennio di circa il 15%, passando da 140,1 milioni di km a 161,3 milioni di km.



Evoluzione dei servizi complessivi 2024-2027

Dato che l'incremento di produzione riguarda prevalentemente il servizio di metropolitana che vede una capacità media delle vetture pari a circa il doppio di quella di un autobus, la produzione complessiva, espressa in termini di miliardi di posti – chilometro, cresce in misura ancora più marcata nel quadriennio (oltre il 17% di incremento).

Nella gestione del trasporto pubblico di metropolitana e di superficie si intendono ricomprese anche le attività di manutenzione dei beni, delle infrastrutture, dei mezzi e degli impianti strumentali al servizio di TPL, i cui oneri sono ripartiti tra gestore e Ente affidante sulla base della tipologia e del titolo di

proprietà.

Sono altresì affidate le prestazioni complementari al trasporto pubblico locale riferite alla gestione dei canali di vendita e di commercializzazione dei titoli di viaggio, all'esazione e controllo dei titoli di viaggio stessi e ai rapporti con l'utenza in relazione ai reclami.

Nell'ambito dell'affidamento è consentito al gestore lo sfruttamento commerciale e pubblicitario su mezzi, infrastrutture a qualsiasi titolo utilizzati per lo svolgimento del servizio, ivi compresi i mezzi utilizzati da altri gestori dei servizi di trasporto pubblico locale di superficie, selezionati con procedure concorsuali.

Attualmente la gestione del servizio è svolto dalla società partecipata ATAC S.p.A., sulla base delle Deliberazioni di Assemblea Capitolina n. 47/2012 e n. 2/2018 e del Contratto di servizio approvato con Deliberazione di Giunta capitolina n. 273 del 6 agosto 2015, con durata fino al 3 dicembre 2019, successivamente prorogata più volte:

- al 3 dicembre 2021 (con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 2 del 16.01.2018);
- al 3 aprile 2022 (con Determinazione Dirigenziale n. 880/221, ai sensi della Deliberazione di Giunta Capitolina n. 167/2021)

fino al 31 dicembre 2022, con la Deliberazione della Giunta Capitolina n. 96 del 29 marzo 2022 che ha formulato indirizzo al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti per l'estensione della durata del vigente "contratto di emergenza", del servizio di trasporto pubblico locale, con ATAC S.p.A., ex art 92 comma 4-ter del D.L 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come da DD n. 880/2021, agli stessi patti e condizioni.

con Deliberazione n. 107 del 31 marzo 2023, la Giunta Capitolina ha formulato indirizzo al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti per l'estensione della durata dei vigenti contratti con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale e dei servizi complementari di gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, agli stessi patti e condizioni, dal 1 aprile 2023 al 31 dicembre 2023, per consentire l'adeguamento dei successivi provvedimenti alle sopravvenute prescrizioni normative introdotte con il D.lgs. 201/2022, con successiva Determinazione Dirigenziale n. 385 del 31 marzo 2023 è stata disposta l'estensione della durata del vigente contratto con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale di superficie (bus, filobus, tram) e di metropolitana, dal 1 aprile 2023 al 31 dicembre 2023, agli stessi patti e condizioni, in attuazione della su menzionata Deliberazione di Giunta Capitolina .

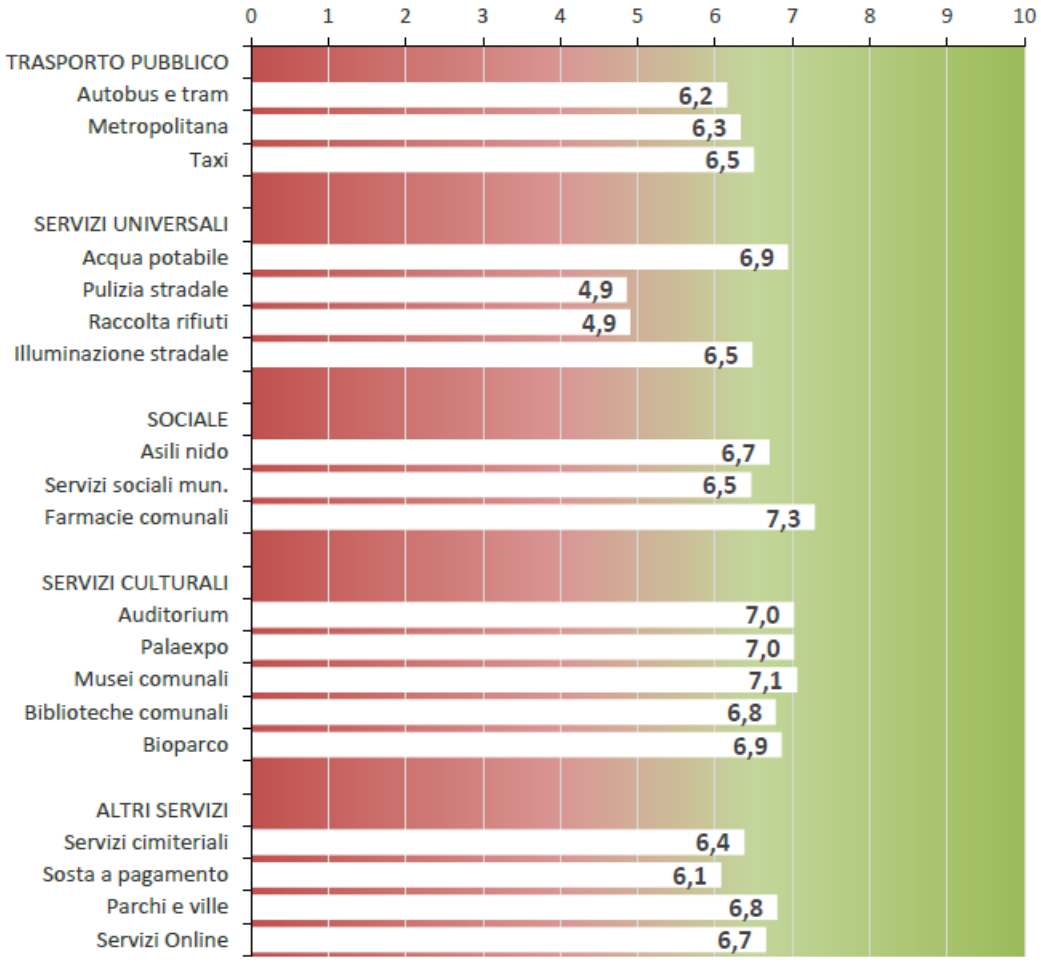
Per quanto riguarda la soddisfazione dei cittadini utenti si riporta lo stralcio della XV Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma, somministrata nell'aprile del 2022, da AcoS. I risultati restituiscono in generale una città con aspettative e livelli di soddisfazione in miglioramento, sia per la qualità della vita, sia per i servizi.
L'Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma è stata realizzata per la prima

volta nel 2007 e poi ripetuta con cadenza annuale dal 2009. Condotta in origine su 2.000 cittadini, a partire dal 2017 il campione di ogni campagna è stato ampliato a 5.760 intervistati, in modo da ottenere una significatività statistica elevata anche a livello di singoli municipi. L'indagine viene eseguita annualmente mediante metodo CATI, su un campione estratto in modo casuale. L'universo di riferimento è la popolazione residente a Roma, dai 15 anni in su. Il campione rappresentativo è stratificato per genere, età, titolo di studio, condizione occupazionale e territorio di residenza, secondo due letture differenti: una amministrativa (15 territori municipali) e una centro/periferia (4 zone concentriche approssimate alle fasce del PGTU2, più il litorale). La dimensione del campione – 384 interviste per municipio poi pesate in base all'universo per ottenere le medie ponderate su Roma – è tale da garantire un'ottima significatività statistica per la città, le macro-zone e i singoli municipi.

Il voto medio attribuito alla qualità della vita nella Capitale nella primavera 2022 è stato 6,74. Si tratta miglior risultato in assoluto dal 2007, che porta la valutazione dei cittadini vicina al 7 dopo essere rimasta decisamente sotto la sufficienza dal 2013 al 2019.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali a Roma, l'indagine mostra una rilevanza attribuita dai cittadini a tutti i servizi pubblici di Roma Capitale indagati molto alta, ottenendo almeno nel 90% dei casi valutazioni superiori al 6.
Le valutazioni espresse nel 2022 dai cittadini romani sui singoli servizi pubblici locali mettono in evidenza voti sufficienti per la maggior parte dei servizi osservati: ben 17 su 19 (Tavola 9.14 – estratto Relazione AcoS).
Una sufficienza piena (fra il 6 e il 6,5) caratterizza 7 servizi, fra cui tutta la mobilità pubblica e privata (trasporto pubblico di linea, taxi e strisce blu)

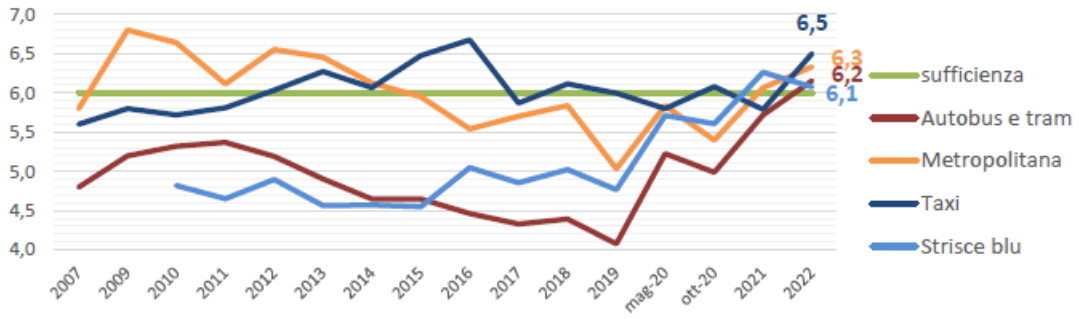
Tavola 9.14 Il voto medio dei romani sui servizi pubblici locali (2022)



FONTE: ACOS, QUALITÀ DELLA VITA E DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A ROMA.

Nella tavola che segue si evidenzia l'andamento del voto medio del comparto del TPL e della mobilità privata. Possiamo notare che nel periodo ante covid la soddisfazione era scesa per tutti i servizi e proprio nel periodo covid è risalita.

Tavola 9.17 Andamento del voto medio per il comparto del TPL e della mobilità



FONTE: ACOS, QUALITÀ DELLA VITA E DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A ROMA, VARI ANNI.

Obblighi di servizio pubblico e universale

Gli obblighi di servizio pubblico possono definirsi come i “servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico” (cfr. Commissione Europea).

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un’attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all’obiettivo che l’autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Obiettivi di Roma Capitale nel settore sono rappresentati dalla realizzazione di un sistema di trasporto pubblico locale integrato in grado di garantire adeguati servizi a tutela dell'utenza attraverso l’ottimizzazione degli orari e delle frequenze, qualità ed efficienza dei servizi, mediante la loro razionalizzazione e la minimizzazione delle sovrapposizioni fra servizi erogati con diverse modalità di trasporto, la soddisfazione della domanda presente e potenziale nei differenti ambiti territoriali, la garanzia di un servizio di trasporto minimo nelle aree a “domanda debole”, una politica tariffaria di facile utilizzazione e che tenga conto delle categorie sociali svantaggiate, con la previsione di tariffe “agevolate”, la sostenibilità ecologica al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico.

Gli obblighi di servizio ed i relativi oneri saranno regolati attraverso un Contratto di Servizio “net cost”, nell’ambito del quale la copertura dei costi sostenuti dal gestore sarà assicurata in parte dal corrispettivo contrattuale (individuato attraverso il Piano Economico Finanziario Simulato - PEFS), al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria in relazione agli obblighi di servizio imposti dall’ente affidante, in parte dagli introiti derivanti dai ricavi da traffico, in relazione ai quali il gestore assume la titolarità diretta ed il relativo rischio commerciale, come meglio illustrato più avanti nell’ambito della sezione D di questa Relazione.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Con crescente preoccupazione la maggior parte delle grandi città europee si trova a dover affrontare problemi di congestione, traffico, sicurezza stradale, questioni che si aggiungono al fatto che il settore dei trasporti è responsabile per il 40% delle emissioni di CO_2 e fino al 70% degli altri inquinanti presenti nell'aria.

Da decenni la Commissione Europea stimola lo sviluppo e l'applicazione di una nuova mobilità urbana che sia sostenibile, accessibile ed equa proponendo approcci e soluzioni innovative attraverso le sue politiche pubbliche.

Il trasporto costituisce uno strumento di sviluppo e gestione della città e dei contesti locali. In questo ambito, la gestione diretta del servizio mediante un affidamento "in-house" consente di prevedere e pianificare i cambiamenti su scala locale contribuendo all'utilizzo del servizio di trasporto quale strumento per la valorizzazione socioeconomica degli ambiti urbani e di tutela degli obiettivi di miglioramento della qualità ambientale, della salute pubblica, della sicurezza e dello stesso sviluppo economico della città.

Infatti, questi obiettivi strategici possono trovare una più efficace ed idonea realizzazione, anche in materia di trasporto pubblico, attraverso rapporti sinergici tra l'Ente cui è affidata l'adozione delle linee di indirizzo ed obiettivi non esclusivamente economici ed il soggetto chiamato a tradurli operativamente. Ovvero, per dirla nei termini del Giudice nazionale in relazione a tale profilo (Consiglio di Stato, V Sezione, sent. n. 1596/2021), "*la società in house, per la sua natura di ente strumentale dell'amministrazione partecipante, opera non già per fini di lucro……ma per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione.*" In questo senso vengono enfatizzati i vantaggi della scelta del modello in house, riconducibili, tra gli altri, *"alla riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e della maggiore capacità di controllo sulla gestione".*

Elementi, questi ultimi, che sono più difficilmente rinvenibili in un assetto contraddistinto dalla indiscutibile alterità tra soggetto concedente e gestore.

Ciò premesso, la programmazione e la gestione del trasporto pubblico deve coinvolgere i profili sociali, territoriali e quelli più propriamente ambientali, aspetti che hanno trovato cittadinanza e coordinamento nel più importante strumento di pianificazione, il Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile (PUMS).

Occorre quindi investire prima di tutto sul recupero di efficienza dei sistemi di trasporto esistenti attraverso interventi di adeguamento e ammodernamento delle infrastrutture, migliorare l'accessibilità alla rete, razionalizzare ed implementare i servizi di trasporto pubblico, attuare politiche di mobilità finalizzate alla riduzione del traffico privato, all'incentivazione delle modalità di spostamento a basso o nullo impatto ambientale.

La sfida che le aree urbane devono oggi affrontare è quella di garantire, da un lato, la sostenibilità dei trasporti sia in termini di tutela dell'ambiente (emissioni di CO_2, inquinamento atmosferico e acustico) che di competitività (congestione), affrontando, dall'altro, le questioni sociali, rispondendo ai problemi sanitari e alle tendenze demografiche, favorendo la coesione economica e sociale e prendendo in

considerazione le esigenze delle persone a mobilità ridotta, delle famiglie e dei bambini.

Anche la dimensione sociale ha assunto ormai stabilmente un ruolo cruciale nello spazio del movimento; il tema è legato alla capacità di concepire e attuare politiche di trasformazione della città attraverso le reti della mobilità e del trasporto collettivo, favorendo nuovi orizzonti di equità e inclusione di una civitas dalla frammentazione socio-culturale profonda nelle realtà urbane contemporanee. La questione dell'equità, in generale, si focalizza sulla capacità di fornire opportunità di libero movimento nella città in particolare ai soggetti fisicamente, economicamente e socialmente svantaggiati. Un governo "virtuoso" della città e del suo territorio deve rivolgersi in modo prioritario a individui, nuclei familiari, gruppi non in grado, con le loro sole risorse, di accedere ai luoghi identitari dello spazio urbano attraverso i livelli essenziali di qualità dei servizi.

Il sistema della mobilità urbana affronta cambiamenti profondi nella domanda, derivanti dalla dispersione urbana, dalle variazioni demografiche, dall'invecchiamento della popolazione dall'espansione del comparto turistico, dall'utilizzo diffuso di dispositivi e strumenti digitali (es. smartphone e app) e cambiamenti nell'offerta, caratterizzata sempre più dall'innovazione tecnologica, dalla sostenibilità e dai nuovi servizi sharing e on demand.

Nella scelta della modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico, l'ente affidante non può seguire una metodologia esclusivamente di carattere economico-quantitativo. Una metodologia di analisi ibrida che combina dati quali-quantitativi, permette invece una valutazione più inclusiva di elementi di rilievo nella fornitura del servizio di TPL. La stessa Delibera ART n.154/2019 postula che nelle ipotesi di affidamenti di servizi di trasporto pubblico su strada gli obiettivi contrattuali debbano essere misurati tramite indicatori quali-quantitativi. Negli stessi termini si esprime la Corte Costituzionale nella sentenza n. 100/2020, laddove evidenzia l'esigenza espressa di salvaguardare valori ambientali e sociali nella gestione del TPL, valori difficilmente misurabili con valutazioni puramente economiche. Difatti, sebbene il concetto di equità sociale ed ambientale sembrino essere onnipresenti nella maggior parte dei piani di mobilità delle grandi città, quando si valutano i servizi di trasporto, per la definizione di finanziamento e delle priorità, tali concetti devono essere resi prestazioni misurabili tramite indicatori specifici per promuovere un migliore accesso all'offerta di mobilità, in particolare per i segmenti più vulnerabili della popolazione.

Nell'ambito della definizione delle linee guida del redigendo Contratto di Servizio, a seguito dell'analisi di contesto, sarà opportuno individuare tre tematiche-chiave per valutare il modello di gestione del servizio di trasporto pubblico locale:

- innovazione;
- sostenibilità;
- governance sperimentalista.

La ricerca di soluzioni per la mobilità volte al decremento dei fattori di degrado, alla massimizzazione dell'accessibilità e alla fruibilità in sicurezza va a comporre la visione strategica e sperimentale dell'amministrazione pubblica per l'incremento della resilienza dei servizi offerti e complessivamente

dell'ecosistema urbano. Costituiscono inoltre gli elementi necessari per una oculata gestione pubblica del trasporto come settore trasversale e strategico per la città.

Partendo dall'articolazione delle tre tematiche-chiave sopracitate sono stati individuati i seguenti ambiti di intervento:

- innovazione nell'organizzazione e azione pubblica attraverso l'introduzione di sistemi basati sulle nuove tecnologie quali investimenti in ICT o in tecnologie emergenti come la guida autonoma;
- perseguimento di obiettivi di sostenibilità, limitando emissioni ed eventuali sprechi;
- collaborazione e partecipazione dei soggetti rappresentativi e portatori delle istanze dei cittadini e dei territori.

L'obiettivo del nuovo Contratto di Servizio, nell'ambito di un rinnovato sistema di controllo del servizio erogato, è quello di scoraggiare la dipendenza dall'utilizzo dell'automobile privata ed incentivare la mobilità pubblica. In particolare, un sistema di trasporto integrato è conveniente, inclusivo ed efficiente se offre una scelta valida di modalità di trasporto.

In conclusione si ritiene che mediante l'affidamento in house il rischio gestionale del servizio si riduca al minimo grazie alla possibilità da parte del socio committente di intervenire in maniera diretta e tempestiva al fine di garantire - nella fattispecie - il servizio di trasporto pubblico locale, quale servizio essenziale, senza soluzione di continuità.

Si ritiene altresì che consenta di assecondare in maniera più immediata ed efficiente le esigenze del territorio, alla luce sia delle contingenze trasportistiche, come ad esempio quelle emerse in conseguenza della emergenza sanitaria connessa alla pandemia da Covid -19, richiedendo una continua riprogrammazione dei servizi e un continuo adeguamento degli stessi a elevati livelli di sicurezza sanitaria, sia delle sfide e opportunità offerte dalla digitalizzazione e dalle tecnologie emergenti per il futuro della mobilità urbana.

In questo senso l'affidamento in house si è dimostrato essere lo strumento più adatto, da un lato a governare gli effetti (anche economici) sulla domanda di trasporto legati alla pandemia e post-pandemia, dall'altro a garantire la transizione verso servizi "green", flessibili e maggiormente basati sulla digitalizzazione.

Requisiti oggettivi e soggettivi per l'affidamento in house

Una volta definita, coerentemente con gli strumenti di pianificazione vigenti, la missione di servizio pubblico e i suoi obiettivi, occorre valutare quale sia il modello organizzativo più adatto, collocandolo nel contesto normativo precedentemente ricostruito che definisce il perimetro delle scelte possibili.

Il vigente Contratto di Servizio (nel prosieguo, "C.d.S.") tra Roma Capitale e ATAC S.p.A. è stato stipulato a seguito di un affidamento diretto *in-house providing*, con deliberazione di Giunta Capitolina n. 273/2015 e successivamente oggetto di proroga fino al 31 dicembre 2023. A tale contratto si applica il cosiddetto regime net cost, come la maggior parte dei C.d.S. di trasporto pubblico locale su strada e ferrovia. L'art. 20 dell'attuale C.d.S. tra Roma Capitale e ATAC S.p.A. riconosce a quest'ultima, oltre

alla titolarità dei ricavi da traffico, anche la gestione unitaria del sistema tariffario integrato.

In conformità a quanto previsto dall'art. 4-bis, D.L. n. 78/2009 , convertito con modificazioni dalla Legge 102/2009 (secondo cui le autorità competenti, che si avvalgano delle previsioni di cui all'art. 5, par. 2, Regolamento CE n. 1370/2007, devono aggiudicare tramite procedura ad evidenza pubblica «almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo»), il servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale è attualmente erogato, in termini di vetture*km equivalenti, per circa l'ottanta per cento da ATAC S.p.A., società interamente partecipata da Roma Capitale, tramite affidamento "in house" e per il restante venti per cento da Roma TPL S.c.a.r.l., soggetto individuato con procedura ad evidenza pubblica e il cui affidamento è in corso di rinnovo con una gara su due lotti in fase di aggiudicazione. La quota di servizio affidata tramite procedure ad evidenza pubblica è quindi pari al doppio di quanto previsto dalla normativa citata. Relativamente al solo servizio di superficie il servizio affidato con gara è pari a circa il 24% del totale.

Pertanto, il perimetro del Contratto di Servizio, attualmente vigente, affidato in house ad ATAC S.p.A., è inferiore a quello potenzialmente affidabile con tale modalità, al fine di avere un congruo confronto di mercato tra le diverse gestioni.

Infatti il nuovo affidamento esternalizzato su due distinti lotti (pari ciascuno a circa 15 milioni di vett*km, corrispondenti all'intero servizio affidato in città della dimensione di Bologna o Firenze) garantisce la presenza di ulteriori due operatori, comunque di dimensioni significative, sul territorio municipale.

Il sistema tariffario integrato Metrebus, sviluppato per favorire l'intermodalità tra le diverse piattaforme ed i diversi gestori di servizi di trasporto locale e regionale, prevede una suddivisione a monte dei ricavi tra i gestori che partecipano al servizio; ad oggi ad ATAC S.p.A. è riconosciuta una quota pari all'86%, dei ricavi complessivi, mentre l'8,5% degli stessi spetta a Cotral S.p.A. e il restante 5,5% a Trenitalia S.p.A.

Per quanto concerne il controllo sull'attività svolta, è previsto che le rilevazioni relative all'indagine della qualità attesa e percepita siano effettuate due volte all'anno dall'Amministrazione Capitolina. I relativi risultati vengono elaborati annualmente.

Soprattutto, trattandosi di una società *in-house*, viene in rilievo **l'esercizio del controllo analogo da parte di Roma Capitale**, così come previsto dal Regolamento sull'esercizio del controllo analogo approvato con delibera di Assemblea Capitolina n. 27/2018 e successivamente modificato ed integrato dalla Delibera di Assemblea Capitolina n. 19/2022, articolato in tre fasi, così come rappresentato nell'articolo 7:

preventivo: attraverso la verifica preventiva della coerenza degli atti e degli strumenti di programmazione e pianificazione aziendale agli indirizzi, ai programmi e alle direttive di Roma Capitale;

concomitante: mediante il monitoraggio, nel corso dell'esercizio, dei risultati della gestione, della qualità e quantità dei servizi erogati e delle prestazioni contrattuali, degli equilibri economico - finanziari, dell'osservanza dei vincoli di legge e della verifica sul tempestivo rispetto delle direttive impartite da Roma Capitale;

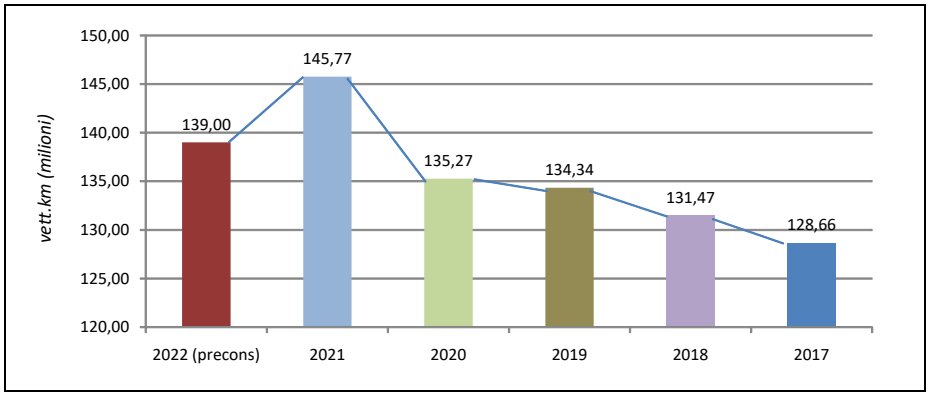
successivo: attraverso la riconciliazione dei crediti e dei debiti della Società con l'Amministrazione Capitolina, l'analisi dei Bilanci e della documentazione a corredo, nonché delle relazioni dell'Organo di controllo societario e del Revisore legale, finalizzate all'approvazione dei Bilanci stessi, l'esame degli scostamenti dagli obiettivi programmati e la definizione dei relativi correttivi da adottare, il monitoraggio della quantità e della qualità dei servizi erogati, la redazione del Bilancio consolidato, con modalità stabilite dal Regolamento di cui all'art. 3 comma 2. Sezione II - Controllo preventivo Art. 8 - Documento Unico.

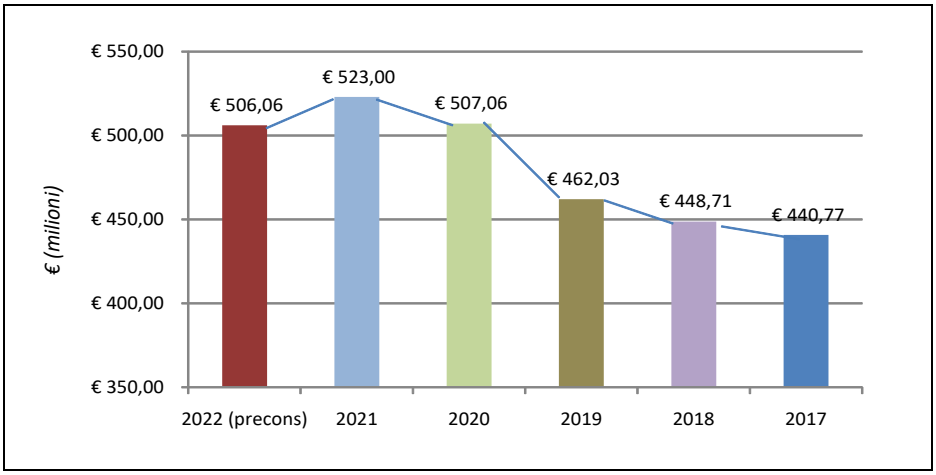
Obiettivi di miglioramento delle performance del servizio – Investimenti infrastrutturali - Qualità del servizio offerto

Nell'ambito del miglioramento delle performance del servizio si prevede di realizzare, con il nuovo affidamento, un incremento quantitativo e qualitativo dell'offerta del medesimo e dei ricavi da Contratto di Servizio per effetto del rinnovo del parco mezzi.

Già negli ultimi anni, grazie ad un corposo piano investimenti nonché alle rottamazioni di mezzi ormai inservibili, l'anzianità del parco mezzi di superficie è passata da una età media di circa 11 anni su un parco autobus di 1.894 mezzi nel 2017 a una età media di circa 8 anni su un parco autobus di 2.013 mezzi nel 2021, che si conferma nell'anno 2022 (età media di circa 8 anni su un parco autobus di 1.845 mezzi).

Contemporaneamente sia l'offerta del servizio in termini quantitativi, sia il valore dei corrispettivi contrattuali hanno registrato un significativo trend di crescita come rappresentato nei due grafici seguenti.





Al netto di scostamenti dettati da sopravvenute cause esogene quale l'emergenza pandemica, che ha determinato nell'anno 2021 il potenziamento dei servizi realizzato attraverso il ricorso a sub affidamenti e lo stanziamento di fondi aggiuntivi da parte della Regione Lazio, gli obiettivi previsti dal piano operativo dell'attuale gestore possono dirsi tendenzialmente raggiunti.

Il processo di rinnovamento del parco mezzi è stato possibile grazie ad una straordinaria opera di investimenti in vetture garantita da Roma Capitale nel quadriennio 2018/2021, unitamente a forme di investimenti autofinanziati dall'azienda (complessivamente si fa riferimento ad oltre 700 mezzi), in una prospettiva di medio termine (2022/2026) sostanzialmente sovrapponibile alla durata del Contratto di Servizio.

La programmazione capitolina prevede il proseguimento delle dismissioni dei mezzi maggiormente inquinanti e vetusti (a motorizzazione diesel euro 3), e la loro sostituzione con vetture a basse emissioni (alimentate a metano) ovvero elettriche con la pianificazione, in particolare, dell'acquisto di 411 vetture di quest'ultima tipologia entro il 2026 e per l'elettrificazione delle rimesse destinate ad ospitare i detti autobus, intercettando le risorse messe a disposizione dal PNRR per la mobilità sostenibile.

Anche per quanto riguarda il servizio di metropolitane le attività di manutenzione generale della flotta esistente e l'acquisto di nuovi rotabili, la cui immissione in esercizio è prevista a partire dall'anno 2025, consentiranno una maggiore affidabilità del parco. Tali azioni garantiranno il rispetto dei livelli di esercizio che saranno previsti nel nuovo Contratto di Servizio.

Il miglioramento ed efficientamento del servizio offerto riguarda altresì anche le infrastrutture di rete di superficie, con il completamento delle opere di rinnovo dei binari della linea tranviaria 8 e l'avvio nell'anno 2024 degli interventi sull'armamento e sugli impianti afferenti alla funzionalità del servizio anche sulle altre 5 linee tram: 2, 3, 5, 14 e 19.

Per quanto riguarda le infrastrutture di metropolitane nell'ambito del servizio offerto verranno completati gli interventi di rinnovo dell'armamento della tratta storica Anagnina-Ottaviano della linea A della metropolitana e, a seguire, l'ammodernamento con sostituzione integrale dei binari, anche della

tratta Ottaviano-Battistini, finanziati con i fondi giubilari, oltre all'apertura della tratta San Giovanni – Colosseo e relativo incremento di frequenza.

L'Amministrazione Capitolina già dal 2022 ha favorito diversi progetti ancora in esecuzione volti al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, transizione digitale e centralità del cliente.

In tema di digitalizzazione e miglioramento della "customer experience" a gennaio 2023 è stato completato il processo di installazione dei validatori Tap&Go a bordo di tutti i mezzi di superficie, che consentono ai clienti/utenti, l'acquisto dei titoli di viaggio con la propria carta di credito, debito e prepagata direttamente ai tornelli della metropolitana e a bordo di tutti i bus, filobus e tram. La transizione digitale nel breve e medio periodo interesserà non solo l'offerta commerciale ma anche l'infrastruttura del trasporto pubblico: nell'anno 2023 è stato attivato un circuito informativo a bordo dei mezzi di superficie che consente la visualizzazione sugli schermi presenti sulle nuove vetture di avvisi di fermata geolocalizzati e news di infomobilità. Entro il 2025 le informazioni del tempo reale e di infomobilità saranno disponibili anche presso le fermate di superficie implementate con pensiline e paline intelligenti.

L'utilizzo di tecnologie innovative e digitali in ambito commerciale e infrastrutturale renderanno l'offerta del trasporto pubblico per city users e turisti sempre più agevole.

Dal punto di vista del sistema di tariffazione, l'affidamento in house consente a Roma Capitale di attuare con la massima flessibilità attraverso la società controllata le politiche a sostegno delle categorie socialmente svantaggiate o di incentivare all'utilizzo del trasporto pubblico, con agevolazioni a riduzione parziale o totale del costo dei titoli di viaggio.

In coerenza con il miglioramento delle prestazioni attese sono individuate le condizioni minime di qualità, che definiscono gli obblighi che il gestore deve garantire per conseguire il soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità dei passeggeri, da misurare attraverso specifici indicatori:

- offerta del servizio (regolarità, puntualità, capacità);
- informazione all'utenza (completezza e trasparenza)
- accessibilità commerciale (funzionalità e capillarità dei canali di vendita);
- comfort di viaggio;
- sicurezza del viaggio;
- accessibilità, anche alle PMR.

All'interno di questi indicatori saranno declinate le variabili di qualità erogata, per ciascuna delle quali sarà definita una metrica di calcolo, un peso e un obiettivo di "tolleranza – standard" (qualità richiesta).

Gli obiettivi dovranno essere fissati a valori non inferiori a quelli storici e, laddove possibile, a un valore superiore in considerazione delle performance raggiunte.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati darà luogo all'applicazione di penali, all'interno di un valore complessivo massimo erogabile.

Sarà altresì previsto un sistema di premialità da applicarsi al superamento degli obiettivi di “Over performance” che saranno posti al di sopra degli obiettivi Standard, tenuto conto di un intervallo di franchigia. Il sistema di premialità non darà luogo ad un incremento di corrispettivo per il gestore ma potrà essere utilizzato per mitigare il sistema di penalità.

Dal punto di vista dell’efficientamento e dell’equilibrio economico finanziario, la crisi pandemica prima e le dinamiche indotte dal conflitto tra Russa e Ucraina poi, hanno determinato in prima battuta una riduzione dei ricavi tariffari per la contrazione della domanda e, successivamente un incremento anomalo dei costi per materie prime e servizi. Come si analizzerà più avanti in dettaglio, nel periodo di riferimento si prevede un progressivo contenimento dei costi con contestuale incremento dei ricavi tariffari indotto dall’incremento sia della domanda che dell’offerta dei servizi.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'affidamento in house dei servizi di trasporto pubblico consente di raggiungere una serie di obiettivi:

- di efficienza, in termini di riduzione del costo di produzione dei servizi (in termini reali) rispetto al contratto precedente e nel corso della durata del contratto,
- di efficacia, in termini di incremento dei passeggeri e dei ricavi da traffico (biglietti e abbonamenti)
- di quantità di servizio offerto al pubblico (come meglio illustrato sopra).

I principali obiettivi che il nuovo affidamento dovrà raggiungere e che saranno individuati nel Piano Economico e Finanziario (PEF) sono i seguenti:

- **i costi unitari** emergenti dal PEF che sarà allegato al contratto di servizio:
  - saranno inferiori a quelli standard (opportunamente inflazionati) e decrescenti in termini reali, soprattutto per i servizi di metropolitana. A regime la differenza dovrà essere pari almeno al 5% per i servizi automobilistici ed al 25% per quelli di metropolitana;
  - saranno inferiori a quelli attuali (2022). In termini reali la riduzione complessiva dovrà essere pari almeno al 20% (nel confronto 2027/2022);
- **i ricavi** (al netto di qualsiasi manovra tariffaria) dovranno crescere di almeno il 10% rispetto al 2019 (ultimo anno ante-Covid) alla fine del primo quadriennio di affidamento, recuperando integralmente l'effetto pandemico e con un ulteriore incremento derivante dal miglioramento della qualità della flotta e del servizio e delle politiche di mobilità dell'Amministrazione. Eventuali manovre tariffarie potranno incrementare ulteriormente i ricavi e ridurre, di pari importo i corrispettivi contrattuali.

In conseguenza il corrispettivo unitario medio diminuirà dal primo al quarto anno di affidamento di almeno il 10%.

Si ricorda che i costi standard di cui al DM 157/2018 rappresentano i valori di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite gara, sia nell'ipotesi di procedura di affidamento del servizio a terzi mediante procedura a evidenza pubblica (art. 14 comma 1 lett. a) che in caso di affidamento a società mista (art. 14 comma 1 lett. B). Pertanto, alla luce degli indirizzi sopra riportati, la gara per l'affidamento concorsuale dei servizi dovrebbe essere bandita con corrispettivi a base d'asta significativamente superiori a quelli che dovranno derivare da PEF posto a base del contratto di servizio in house 2024-2027.

Data la produzione stimata, che aumenterà di circa il 15%, i minori costi di affidamento rispetto ai valori standard dovranno ammontare, come valore complessivo del quadriennio, ad almeno il -15% rispetto ai valori derivanti dall'applicazione del costo standard, tale differenza dovrà essere pari ad almeno il -5% il primo anno e almeno il -25% il quarto anno. Data la produzione prevista, il risparmio annuo medio di Roma Capitale dovrà essere di almeno 150 milioni di euro annui rispetto a quello che

dovrebbe rappresentare il riferimento normativo (costo standard) per la fissazione della base di gara.
A tale proposito, nonché in riferimento ad esperienze paragonabili, si segnala che, anche considerando il potenziale ribasso d'asta derivante da una procedura di gara, le gare svoltesi in Italia per l'affidamento di trasporto pubblico hanno registrato ribassi sempre estremamente contenuti (inferiori all'1%). Anche le gare che hanno fatto registrare i ribassi più significativi non hanno mai superato il 5-7%. Si ricordano a tale proposito:

- la gara sul bacino unico della Regione Toscana (aggiudicata definitivamente nel 2021) con un ribasso del 3%;
- la gara su due Lotti per i servizi periferici di Roma Capitale (ancora non definitivamente aggiudicata), sopra richiamata, con ribassi del 5%;
- la gara su Lotto unico della Regione Friuli-Venezia Giulia (aggiudicata definitivamente nel 2018) con un ribasso del 7,6%.

Inoltre, il significativo recupero e incremento dei ricavi tariffari (miglioramento dell'efficacia) che contribuirà a ridurre l'onere in capo all'Amministrazione comunale.

La crescita dei passeggeri e quindi dei ricavi a parità di tariffe (quindi al netto di eventuali incrementi tariffari), che rappresenta un impegno per il nuovo affidatario, sarà pari al 12% rispetto al valore 2019 (ante Covid). Una crescita significativa, anche in considerazione della contrazione generale della domanda di Trasporto pubblico registrata nelle grandi città a livello europeo e nazionale per effetto della pandemia da Covid-19 e che produrrà effetti di lungo periodo (*smart working*, *videomeeting*, riduzione del turismo congressuale/fieristico, ecc.). Tale incremento significativo è stimato come diretto effetto del miglioramento della qualità del servizio sia in termini di produzione offerta al pubblico, sia di regolarità ed affidabilità del servizio, sia di qualità dei mezzi con il rinnovo della flotta. Nonché delle misure di disincentivo della mobilità privata (*congestion charge* e tariffazione della sosta)

Ne risulta, pertanto, che **l'affidamento in house non solo non genera maggiori oneri rispetto allo scenario di gara ma, anzi, consente di raggiungere rapidamente obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia, tali da ridurre la compensazione a carico di Roma Capitale rispetto a quella che sarebbe necessario porre a base di gara**.

CONCLUSIONI

Nel dare ampiamente conto dell'esistenza delle condizioni per ricorrere al modello di affidamento in house, è stato altresì evidenziato come tale soluzione organizzativa sia l'unica che consenta di riflettere direttamente sull'operatore sia le funzioni di indirizzo, strategiche e di programmazione dell'Ente, che gli adeguamenti costanti alle esigenze ed alle variabili che un sistema a rete complesso ed integrato come quello di Roma genera.

Allo stesso tempo, all'Amministrazione è garantito un controllo penetrante, adeguato ed effettivo sulla gestione del servizio nella misura in cui le società in house hanno peculiarità tali che pur mantenendo

una natura privatistica, si atteggiano, sostanzialmente, come articolazioni organizzative dell'ente controllore.

Il nuovo PUMS di Roma Capitale raccoglie la sfida di relazionarsi con gli obiettivi di pianificazione della mobilità, delle infrastrutture di trasporto e del disegno d'uso del suolo, coniugando gli investimenti con criteri di fattibilità, concretezza, sostenibilità, universalità e socialità. La strategia e la visione di politica pubblica dell'Amministrazione per il trasporto locale si configura come direttrice dello sviluppo territoriale.

L'implementazione di un simile processo richiede una gestione complessiva dell'offerta da parte del soggetto responsabile che consenta di far emergere, attraverso un continuo monitoraggio della domanda, i fabbisogni di mobilità e la loro evoluzione nel tempo in funzione delle mutate esigenze di spostamento degli individui e delle diverse scelte di assetto del territorio.

In questo senso, rileva l'attitudine dell'affidamento in house ad assecondare in maniera più immediata ed efficiente le esigenze del territorio.

Se in relazione al profilo "sociale" ed adattativo della mobilità urbana, l'affidamento in house risponde efficacemente alla variabilità delle esigenze degli utenti, sotto un profilo più strettamente trasportistico, lo stesso modulo organizzativo è funzionale alla realizzazione degli interventi manutentivi sulle infrastrutture e dei programmi di rinnovo delle flotte pubbliche con particolare riguardo, ad esempio, alla transizione verso le motorizzazioni elettriche. È infatti evidente che un processo di tale portata e rilevanza, investe complessi aspetti organizzativi ed infrastrutturali che necessitano di uno stretto collegamento, se non una sostanziale identità, tra soggetto programmatore e gestore del servizio, al quale ultimo è richiesta una conoscenza e visione unitaria della rete integrata e plurimodale in grado di assorbire e garantire con tempestività ed in maniera adeguata qualsiasi sopravvenuta esigenza di modifica e variazione del servizio.

In tale quadro di preferibilità sociale e di più efficace realizzazione delle politiche pubbliche di mobilità e investimento, dal punto di vista strettamente economico l'affidamento in house, come sarà concretamente configurato dal Piano Economico e Finanziario (PEF) che sarà allegato al Contratto di Servizio e che definisce i costi ed i corrispettivi per il servizio, determinerà un costo per l'Ente Affidante inferiore a quello che dovrebbe essere messo a base di una procedura di gara ad evidenza pubblica derivante dai costi standard di cui al DM 157/2018.

I costi che dovranno emergere dal PEF, infatti, saranno inferiori a quelli standard per **almeno il -15%** (almeno il -5% il primo anno e almeno il -25% il quarto anno).

Si ricorda che i costi standard rappresentano i valori di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite gara e che quindi dovrebbe essere bandita a costi superiori a quelli previsti per il contratto di servizio in house 2024-2027.

Inoltre, è previsto un significativo recupero e incremento dei ricavi tariffari (miglioramento dell'efficacia) che contribuirà a ridurre l'onere in capo all'Amministrazione comunale.

Nel corso dei 4 anni di affidamento, inoltre, si realizzerà un sostanziale incremento di offerta di circa il

15% sia per i servizi di superficie sia, soprattutto, di metropolitana che consentirà, tra l'altro, di raddoppiare la produzione della linea C così da consentire l'apertura della nuova tratta Sangiovanni Colosseo e l'incremento della frequenza sull'intera linea.

L'effetto congiunto della progressiva riduzione dei costi unitari e dell'incremento dei ricavi determinerà una significativa riduzione del corrispettivo unitario in capo all'Amministrazione e, quindi, l'incremento del 15% della produzione avverrà a parità di costo totale annuo per tutti i 4 anni di contratto.

Pertanto l'affidamento in house ad ATAC si pone in termini di compatibilità col quadro normativo regolatorio anche sotto il profilo del rispetto del principio di economicità. L'affidamento in house infatti, così come è stato configurato, non solo non genera maggiori oneri rispetto allo scenario di gara ma, anzi, consente di raggiungere rapidamente obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia, tali da ridurre la compensazione a carico di Roma Capitale rispetto a quella che sarebbe necessario porre a base di gara.

L'affidamento in house ad ATAC si pone altresì in termini di compatibilità col quadro normativo regolatorio sotto il profilo del rispetto del principio di economicità, anche nella misura in cui i corrispettivi contrattuali saranno ancorati ai costi standard previsti dal DM 157/2018, e sono accompagnati da una "responsabilizzazione" di ATAC che dovrà fare affidamento, quota parte, sugli introiti attesi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio. Prevedendosi al riguardo, oltre alle necessarie e generali ponderazioni dettate dal contesto (estensione territoriale, velocità commerciale, parco mezzi), eventuali clausole di salvaguardia dell'equilibrio finanziario del contratto e di mitigazione dei rischi al solo verificarsi di ipotesi, quale ad esempio la flessione dal lato della domanda in fase di emergenza e post emergenza sanitaria, che potrebbero alterarne considerevolmente il sinallagma.

In questa prospettiva, l'affidamento della gestione ad ATAC del servizio di trasporto pubblico locale presenta i seguenti vantaggi:

- cooperazione tra impresa affidataria ed Ente affidante;
- condivisione di informazioni e dati con l'Amministrazione;
- collaborazione alle scelte strategiche compiute dall'amministrazione nelle politiche della mobilità e in altre politiche settoriali;
- maggiore inclinazione a garantire l'universalità del servizio a prescindere da logiche di convenienza economica;
- flessibilità del contratto di servizio per introdurre miglioramenti su innovazione e sostenibilità;
- minimizzazione del rischio gestionale del servizio grazie alla possibilità da parte del socio committente di intervenire in maniera diretta e tempestiva al fine di garantire il servizio di trasporto pubblico locale, quale servizio essenziale, senza soluzione di continuità;
- minori oneri rispetto allo scenario di gara e contestuale più rapido conseguimento degli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia, tanto da ridurre la compensazione a carico di Roma Capitale rispetto a quella che sarebbe necessario porre a base di gara.

In definitiva, in presenza di tutti i presupposti richiesti dal legislatore europeo e nazionale, l'affidamento diretto del servizio di trasporto deve ritenersi legittimo oltre che fondato su motivazioni coerenti e razionali rispetto alla visione di mobilità urbana dell'Amministrazione, anche rispetto a modalità alternative.

A sgombrare il campo da qualsiasi dubbio, si richiamano le motivazioni rese dal TAR Lazio con sentenza n. 1280/2020 nell'ambito del giudizio instaurato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato volto a far accertare la presunta illegittimità della proroga del contratto di servizio di ATAC sino a dicembre 2021. Indipendentemente dalla ricostruzione interpretativa che viene fornita al requisito dell' "imminenza del pericolo di interruzione del servizio di trasporto pubblico" (art. 5, paragrafo 5 del Reg. CE n. 1370/2007) – ciò che rileva, per quanto di interesse, è l'approdo interpretativo da parte del giudice amministrativo circa l'indiscutibile conformità sia alla normativa eurounitaria, che alla normativa nazionale, dell'affidamento in house, *"a fronte di un'impostazione del ricorso dell'AGCM che sembrerebbe contestare in nuce e ancor prima della proroga oggetto della delibera gravata la modalità di affidamento del servizio di TPL scelto da Roma Capitale"*.

Laddove, al contrario, "*l'ambito dell'affidamento delle concessioni del servizio di trasporto pubblico locale è contraddistinto da una disciplina speciale di fonte euro unitaria, caratterizzata da una liberalizzazione non integrale, trattandosi di un settore non soggetto per intero al regime della concorrenza ",* e nel quale l'affidamento in house ha carattere strutturale e non è limitato ad ipotesi emergenziali o di natura eccezionale.

(OMISSIS)

La Presidente invita quindi l'Assemblea a procedere alla votazione, con sistema elettronico, della sopra riportata proposta di deliberazione.

Procedutosi alla votazione, la stessa Presidente, con l'assistenza dei Consiglieri Segretari, dichiara che la proposta risulta approvata con 25 voti favorevoli, 2 contrari e l'astensione delle Consigliere Meleo e Raggi.

Hanno espresso voto favorevole i Consiglieri Alemanni, Amodeo, Baglio, Battaglia, Biolghini, Bonessio, Caudo, Celli, Ciani, Corbucci, Fermariello, Ferraro, Gualtieri, Lancellotti, Luparelli, Marinone, Melito, Michetelli, Palmieri, Pappatà, Parrucci, Tempesta, Trabucco, Trombetti e Zannola.

Hanno espresso voto contrario i Consiglieri Casini e Leoncini.

La presente deliberazione assume il n. 159.

Infine l'Assemblea, in considerazione dell'urgenza del provvedimento, a seguito di successiva votazione effettuata con sistema elettronico, dichiara all'unanimità, con 25 voti favorevoli, immediatamente eseguibile la presente deliberazione ai sensi di legge.

Hanno partecipato alla votazione i Consiglieri Alemanni, Amodeo, Baglio, Battaglia, Biolghini, Bonessio, Caudo, Celli, Ciani, Corbucci, Fermariello, Ferraro, Gualtieri, Lancellotti, Luparelli, Marinone, Melito, Michetelli, Palmieri, Pappatà, Parrucci, Tempesta, Trabucco, Trombetti e Zannola.

(OMISSIS)

LA PRESIDENTE
S. CELLI

IL VICE SEGRETARIO GENERALE VICARIO
G. VIGGIANO

REFERTO DI PUBBLICAZIONE

Si attesta che la presente deliberazione è posta in pubblicazione all'Albo Pretorio on line di Roma Capitale dal 25 ottobre 2023 e vi rimarrà per quindici giorni consecutivi fino all'8 novembre 2023.

Lì, 24 ottobre 2023

SEGRETARIATO GENERALE
Direzione Giunta e Assemblea Capitolina
IL DIRETTORE
F.to: L. Massimiani

CERTIFICATO DI ESECUTIVITÀ

Si certifica che la presente deliberazione è divenuta esecutiva, ai sensi dell'art. 134, comma 3, del T.U.E.L. approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per decorrenza dei termini di legge, il 4 novembre 2023.

Lì, 6 novembre 2023

SEGRETARIATO GENERALE
Direzione Giunta e Assemblea Capitolina
IL DIRETTORE
F.to L. Massimiani