



Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Governo e Politiche Pubbliche

Tesi di laurea in Public Management

**La politica dei trasporti e la programmazione  
strategica nelle società partecipate:  
il caso ATAC**

RELATORE

Prof. Enrico Giovannini

CANDIDATO

Cecilia Menichella

Matr. 629782

CORRELATORE

Prof. Angelo Mario Taraborrelli

ANNO ACCADEMICO 2017 / 2018

## **Indice**

<b>Introduzione.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **Capitoli**

**1) La programmazione strategica delle imprese pubbliche dei trasporti in un'ottica di comparazione**

1.1) Storia e sviluppo, meccanismi operativi e assetto organizzativo delle società partecipate nel contesto locale.....	7
1.2) Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark.....	21
1.3) Le aziende Tpl e la loro attività sul territorio all'interno del quadro normativo italiano.....	37

**2) Inefficienza di gestione e fragilità della struttura amministrativa: la crisi di Atac**

2.1) Analisi della <i>mission</i> e della <i>vision</i> di Atac per l'erogazione del servizio pubblico dei trasporti a Roma .....	48
2.2) Modello organizzativo di gestione e controllo, struttura della <i>governance</i> e rapporti di servizio nelle attività aziendali di Atac S.p.A.....	60
2.3) Rapporto tra <i>performance</i> e responsabilità dirigenziale: risultati della programmazione e indicatori utilizzati .....	72

### **3) Il futuro di Atac tra ricostruzioni, nuove proposte e possibili scenari**

- 3.1) Dal centrodestra all'Amministrazione Raggi: il crollo del bilancio.....91
- 3.2) Proposte di privatizzazione e liberalizzazione: verso il referendum.....107
- 3.3) Atac e il miglioramento del servizio pubblico: la ricerca della best practice.....120

**Conclusioni.....129**

**Bibliografia.....132**

**Riassunto Tesi.....141**

*Per strada aspettiamo,  
guardiamo la vita che avanza a dovere  
e sembra ordinata,  
che non ci sia altro errore,  
che non esista il potere.  
Ma è solo perché camminano i tram.*

*(L.Dalla)*

## Introduzione

Il tema del trasporto pubblico locale e della programmazione strategica delle società partecipate è strettamente legato alla nozione di servizio pubblico, inteso come un bisogno altamente diffuso nella collettività, uniformemente avvertito e la cui soddisfazione è considerata funzionale al raggiungimento di un certo livello di qualità della vita. La sua erogazione viene concepita secondo un'ottica legata ai principi di socialità ed equità, con il fine di garantire il servizio al maggior numero possibile di cittadini, tramite un accesso costituito da condizioni di piena eguaglianza, indipendentemente quindi dalla residenza e dalle condizioni di reddito.

Nel quadro dei servizi, si è scelto di analizzarne all'interno dell'elaborato uno in particolare e cioè quello del trasporto pubblico, inteso come insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità, servendosi di mezzi di pubblica proprietà.

Il rapporto tra la definizione di servizio pubblico e quella del trasporto pubblico locale è definito all'interno dei termini delle aree di pertinenza della pubblica amministrazione, ma soprattutto nel quadro dell'appartenenza ad una disciplina settoriale che assicuri costantemente il conseguimento dei fini sociali, tramite la soddisfazione diretta delle esigenze di una comunità indifferenziata di utenti e la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi volti a confermare l'espletamento delle attività, garantendo continuità, regolarità, capacità e qualità<sup>1</sup>. Secondo questa prospettiva, le teorie del *management* pubblico hanno cercato di sviluppare tecniche di gestione della pianificazione strategica aziendale, ispirate a quelle del settore privato, che possano aumentare il grado di attrattività del trasporto pubblico per i cittadini, promuovendo la qualità del servizio e assicurandone l'efficienza e l'efficacia. Questo elaborato ha lo scopo di mostrare le caratteristiche delle società partecipate in Italia e il loro ruolo all'interno del settore della mobilità sul territorio, prendendo in analisi in particolare il caso della città di Roma e di Atac S.p.A., presentandone le sue criticità e spiegandone le motivazioni.

Nel primo capitolo, dopo un breve excursus storico sulle origini delle teorie organizzative del *New Public Management* e sull'istituzione e sviluppo sul territorio italiano del modello delle società a partecipazione pubblica dalla fine del 1800 ad oggi, si porrà attenzione ai meccanismi operativi delle aziende in questione all'interno del contesto del servizio di mobilità pubblica per poi procedere con un'analisi di *benchmark* per la valutazione in

---

<sup>1</sup> TAR Lombardia, sentenza 673/2005

chiave comparativa del servizio di trasporto pubblico locale europeo, tramite la selezione di alcuni stati, delle loro capitali e società erogatrici annesse, tra le quali la VDV-BVG di Berlino, la RATP di Parigi, la MOVIATRAFIK di Copenaghen, la WIENER LINIEN di Vienna, la TRANSPORT FOR LONDON di Londra, la CRTM di Madrid e l'ATAC di Roma. Il capitolo si concluderà con un approfondimento sulle fonti normative che regolano il settore dei trasporti in Italia, le modalità di affidamento del servizio e l'assetto istituzionale del sistema finanziario.

Il secondo capitolo invece darà il via all'indagine relativa al caso di studio scelto, attraverso un'analisi della struttura amministrativa di ATAC S.p.A., della sua *mission* e della sua *vision* aziendale, insieme ai valori societari contenuti nella promozione dell'attività relativa al trasporto pubblico della Capitale, all'interno della quale si indicheranno tutti i tipi di servizi erogati e le conseguenti politiche aziendali selezionate.

Si proseguirà poi con l'identificazione del modello organizzativo di ATAC, soffermandosi sulle tecniche di gestione, di controllo e di valutazione del rischio selezionate all'interno del piano della *governance* dell'azienda e sui rapporti di servizio che intercorrono tra quest'ultima ed enti terzi. Si concluderà infine con la descrizione della programmazione strategica per la pianificazione delle politiche dei trasporti sul territorio capitolino, ponendo in essere un'analisi relativa al rapporto tra la *performance* aziendale, misurata tramite indicatori quantitativi, qualitativi ed economici, e la responsabilità dirigenziale.

Il terzo capitolo, quello conclusivo, si concentrerà maggiormente su aspetti relativi alla *politics*, tracciando il percorso politico effettuato nel quadro della gestione del trasporto pubblico locale romano e circoscritto nell'arco temporale che va dal 2010 al 2018, anni in cui si sono succedute tre diverse amministrazioni, da quella del centrodestra a quella del centrosinistra, fino ad arrivare al Movimento 5 Stelle. Si proseguirà poi con la descrizione della campagna promossa dai Radicali per il referendum consultivo sulla mobilità di Roma e sulle alternative proposte al concordato preventivo, relative a scelte di privatizzazione e liberalizzazione. Verranno indicate infine alcune ipotesi formulate per il miglioramento dell'erogazione dei servizi ed idee per la risoluzione della crisi interna aziendale, data dalle difficoltà economiche, finanziarie e di gestione. Al centro delle ipotesi presentate vi sarà come obiettivo principale quello del risanamento, visto come unica possibilità effettiva per la crescita del valore della *customer satisfaction* e del livello della qualità della vita e associato ad alcune modalità di attuazione che possano rendere credibile la costruzione di una futura idea di *best practice* aziendale.

# Capitolo 1

## La programmazione strategica delle imprese pubbliche dei trasporti in un'ottica di comparazione

### 1.1) *Storia e sviluppo, meccanismi operativi e assetto organizzativo delle società partecipate nel contesto locale*

Il processo di trasformazione riguardante la struttura classica degli enti erogatori dei servizi pubblici ha origine a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, nei quali, in un contesto storico di crisi finanziaria, la forte esigenza e spinta verso gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza delle imprese pubbliche ha dato il via all'avviamento di processi di privatizzazione e all'instaurazione di modelli aziendali misti, caratterizzati dall'interazione tra l'ambito pubblico e gli elementi essenziali organizzativi propri del diritto commerciale. Lo sviluppo dell'intento di modernizzare la disciplina gestionale della pubblica amministrazione non ha interessato solo l'Italia, ma anche l'Europa e i paesi extraeuropei di democrazia occidentale, in cui le logiche innovative relative alla prospettiva di una nuova dottrina pubblicistica sono state in larga parte influenzate dall'avvento del *New Public Management* (NPM), una corrente di studi sistematici di attività, strutture e processi che ha come scopo la congiunzione tra il carattere pubblico delle organizzazioni e l'ispirazione aziendalistica delle tecniche di gestione<sup>2</sup>.

Le radici di questo approccio risalgono alla Public Administration statunitense e, in particolare, all'utilizzo di principi manageriali nell'ambito di organizzazioni pubbliche di crescente complessità, tramite la ricerca di regole standard quantitative e qualitative di applicazione universale per la massimizzazione dell'efficienza. Nato come una corrente di riforma, avviata concretamente tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, vede tra i precursori Woodrow Wilson, professore di scienza politica prima e successivamente presidente degli Stati Uniti<sup>3</sup>. Wilson fu il primo, nel volume *The Study of administration* (1887), a concettualizzare la separazione tra politica e amministrazione, tramite l'individuazione di principi di indirizzo universale applicabili all'operato delle pubbliche

---

<sup>2</sup> C. D'ORTA, *La riforma aziendalistica delle PA: superare il fallimento per puntare al rilancio*, pubblicazione per eticaPA, 2017

<sup>3</sup> G.REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, pubblicazione per Rivista Italiana di Public Management, Vol.1 n.1, Gennaio 2018

amministrazioni e l'allontanamento dalla visione dell'amministrazione come mera esecutrice delle decisioni politiche. All'interno di quella che viene considerata la genesi del NPM, artefice di un grandissimo contributo sul piano concettuale, ma anche empirico della teoria è Frederick Taylor, considerato come il padre del Management Scientifico Pubblico. Nel 1911, con la pubblicazione di *The Principles of Scientific Management*, propone la scomposizione in operazioni standardizzabili del processo produttivo, operazione possibile grazie al carattere della ripetitività dell'attività lavorativa<sup>4</sup>. Secondo questa idea di direzione e gestione, la presenza di un sistema di organizzazione basato sull'attribuzione di compiti ben prefissati e ben definiti, lo sviluppo di conoscenze e la preparazione e il perfezionamento dei lavoratori su basi scientifiche conducono all'individuazione di elementi operativi per il raggiungimento della *One Best Way*, metodo applicativo che permette di compiere una data operazione in termini di quantità e tipi di movimenti nel modo più economico possibile. Nel corso degli anni Ottanta e Novanta, la volontà di rivisitazione dell'ambito di intervento pubblico nella produzione diretta di beni e servizi e di introduzione di nuovi modelli organizzativi, gestionali e di rilevazione di matrice aziendale, ha rafforzato la basi teoriche del NPM, rendendola una corrente con un approccio normativo che si concentra maggiormente sul cambiamento dello stile manageriale pubblico verso una maggiore misurabilità e valutazione delle prestazioni con lo scopo primario di riduzione della spesa pubblica<sup>5</sup>.

Le origini di questo nuovo orientamento si possono riscontrare in alcune teorie economiche ed aziendali, come quella della *Public Choice*, del *Quantitative/Analytic Management*, della *Customer Satisfaction* e del *Total Quality Management (TQM)*. Articolandosi su tre assi specifici, quello delle riforme del sistema istituzionale, della rivisitazione dell'ambito di intervento pubblico e dell'introduzione di nuovi modelli organizzativi, il NPM presenta come contenuti principali il ricorso a forme contrattuali per l'affidamento del servizio a soggetti terzi, l'utilizzo di sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*, la diffusione dei sistemi di report sui reparti della pubblica amministrazione, l'introduzione di nuove modalità di gestione del personale e un modello di retribuzione collegato ai risultati e non basato su elementi formali. Allo sviluppo delle teorie legate ai processi manageriali del sistema aziendale pubblico è seguita poi una prima identificazione formale delle pubbliche amministrazioni all'interno di uno dei settori istituzionali individuati dalla Contabilità Nazionale. Il SEC95 (Sistema Europeo dei conti

---

<sup>4</sup> R. MUSSARI, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Mc-Graw-Hill, 2011

<sup>5</sup> C. POLLIT- G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, OUP Oxford, 2004

nazionali e regionali), che ha il compito di definire i principi e i metodi di contabilità a livello nazionale ed europeo, ha registrato una definizione ben precisa del ruolo e della posizione assunta dalle pubbliche amministrazioni, definendole come *“tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese”*<sup>6</sup>. La struttura di queste unità istituzionali, identificate come tali, è stata successivamente condizionata, alla fine degli anni Novanta, dal *Public Performance Management*, teoria che, sulla strada del NPM, rappresenta il superamento definitivo dell'impostazione burocratica ed il raggiungimento di una concezione legata alla responsabilità per risultati, tramite la definizione strategica degli obiettivi.

Prima di analizzare e comprendere le modalità con cui la mentalità aziendale del NPM ha influenzato nel corso degli anni il modello di società pubblica, è necessario fare un breve passo indietro per ricostruire la storia dello sviluppo del fenomeno delle partecipazioni pubbliche e chiarire successivamente quale sia la qualificazione e l'identificazione delle amministrazioni pubbliche territoriali.

Le società a partecipazione pubblica rappresentano nel territorio italiano un modello molto diffuso, la cui nascita storica è legata principalmente a tre cause differenti: l'affermarsi dello Stato imprenditore, la privatizzazione formale di enti pubblici e l'esternalizzazione di attività svolte da apparati amministrativi. Il primo fenomeno, nato a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, vede il lento comparire dello Stato, nelle vesti di protagonista nello scenario del mercato, come detentore della gestione diretta delle imprese e della produzione di beni e servizi. In realtà, già nel 1863, lo Stato viene concepito come attore economico grazie alla nascita della Cassa depositi e prestiti, prima vera società pubblica creata e ideata come branca del Ministero delle finanze. Dalla fine del 1800, con la prima industrializzazione, la rappresentazione sistematica di ente pubblico di gestione ha attraversato una fase di notevole espansione, fase che ha raggiunto il suo apice di intensificazione con l'istituzione, nel 1933, dell'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). Ideato come ente provvisorio di salvataggio delle imprese in crisi, divenne successivamente, sotto la direzione generale di Donato Menichella, l'ente permanente di

---

<sup>6</sup> ISTAT, *Imprese a controllo pubblico in Italia*, Glossario, (<https://www.istat.it/it/files//2013/01/Glossario.pdf>)

conseguimento degli obiettivi di politica economica dello Stato e di sviluppo di criteri unitari per la gestione delle partecipazioni di sua pertinenza in un'ottica di efficienza e rispetto delle direttive politiche del Regno<sup>7</sup>. La crisi del 1929 aveva messo infatti a dura prova la solidità della Banca d'Italia e la tenuta economica del sistema, basato sul ruolo ibrido delle banche, che vennero messe successivamente, insieme alle imprese controllate dagli istituti di credito, sotto la proprietà coattiva dell'IRI, che divenne così una vera e propria holding di gestione dell'industria italiana.

Altro passaggio significativo per il processo di riorganizzazione del sistema di gestione delle finanze pubbliche fu l'istituzione, tramite la l. n. 1589 del 1956, del Ministero delle partecipazioni statali, con funzione di vigilanza e poteri direttivi esercitati verso enti pubblici economici con funzioni di holding finanziaria (all'IRI e all'ENI si aggiunsero l'Ente per il finanziamento delle industrie manifatturiere EFIM, l'Ente di gestione aziende minerarie EGAM, l'Ente autonomo gestione cinema EAGC e l'Ente autonomo gestione acque termali EAGAT), titolari delle azioni e delle società a partecipazione pubblica.

Questo slancio verso una concezione di crescita del valore dell'intervento dello Stato nell'economia del paese cominciò a rallentare negli anni '60 e in particolare negli anni '70, anni in cui emerse una necessità immediata di modificare il modello strutturale e gestionale delle partecipazioni statali, responsabile di una notevole espansione del debito pubblico. L'eccessiva estensione dei settori di intervento, l'adattamento di una strategia a lungo termine di sostegno dei settori in difficoltà e la dipendenza dei meccanismi di finanziamento dal potere politico possono essere identificate come le cause della crisi e del successivo ridimensionamento della partecipazione statale nell'esercizio dell'attività di impresa<sup>8</sup>. Seguendo questa prospettiva, gli ultimi decenni, dopo vari mutamenti sul piano logistico e organizzativo (come l'abolizione del Ministero per le partecipazioni statali) e lo sviluppo di una politica economica di stampo liberista, sono stati caratterizzati da fenomeni di privatizzazione e processi di liquidazione esercitati tramite la cessione dei pacchetti azionari detenuti dallo Stato, che hanno conseguentemente condotto ad un radicale mutamento della forma giuridica dell'impresa pubblica verso assetti più flessibili ed

---

<sup>7</sup> G. URBANO, *Le società a partecipazione pubblica tra la tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrazione*, Amministrazione in Cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet

<sup>8</sup> F. ROVERSI MONACO, *Indirizzo delle partecipazioni statali e prospettive di riforma*, in Studi in onore di Vittorio Bachelet, III, 1987, 478 e ss.

adeguati all'esercizio di attività imprenditoriali<sup>9</sup>. Secondo il quadro normativo nazionale, lo spostamento della proprietà degli enti e delle società dal controllo statale a quello privato può avvenire tramite due strade. Nel primo caso, si tende a parlare di privatizzazione formale o "fredda" quando si prende in considerazione una trasformazione delle aziende autonome e degli enti di diritto pubblico in società di diritto privato. Relativamente alla seconda opzione, viene utilizzata l'espressione di privatizzazione sostanziale o materiale o anche "calda" per indicare la vendita ai privati delle partecipazioni nelle società per la destinazione dei proventi al risanamento del bilancio pubblico<sup>10</sup>. Nello specifico, la privatizzazione formale, attuata tramite il passaggio da forme di diritto pubblico a quelle di diritto privato (società per azioni), interessa principalmente la forma degli attori economici e comporta una diversa forma organizzativa dell'intervento pubblico nell'economia<sup>11</sup>. Quella che viene indicata con l'accezione di privatizzazione sostanziale riguarda invece il trasferimento dal pubblico al privato sul controllo di società titolari di imprese.

Nonostante i vari interventi orientati al ridimensionamento della disciplina pubblicistica in ambito di impresa, in Italia si possono contare sommariamente 5.860 società pubbliche detenute da circa 8.000 comuni, le quali si occupano principalmente della gestione di alcuni settori particolari, come i trasporti, la sanità, il commercio, la cultura e, più in generale, i servizi pubblici locali<sup>12</sup>. Tali società costituiscono soggetti formalmente privati, regolamentati da norme tipiche della dottrina pubblicistica, che revocano la disciplina generale del diritto societario. In sostanza si tratta quindi effettivamente di soggetti pubblici che operano in regime di diritto privato. La caratteristica di pubblicità viene affidata tramite il possesso dello Stato o di un altro ente statale che detiene la totalità o la maggioranza del capitale, così da poter detenere il controllo o la gestione diretta dell'azienda stessa<sup>13</sup>. La disciplina del fenomeno delle partecipazioni pubbliche, posta negli articoli 2449 e 2451 del Codice Civile, denota un'assenza di dipendenza della società pubblica ad un regime speciale, ma, al contrario, una volontà di applicazione dei medesimi

---

<sup>9</sup> G. URBANO, *Le società a partecipazione pubblica tra la tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrazione*, Amministrazione in Cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet

<sup>10</sup> P.G. JAEGER, *Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia*, in *Giur.comm.*, 1992, I, 990

<sup>11</sup> L. CAMERIERO, *Storia e funzione dell'impresa pubblica: dall'Iri alle società pubbliche*, op. cit., p. 6

<sup>12</sup> R.RUSSO, *Focus sulle partecipate* del 13/04/2011, documentazione tratta dal portale della società di consulenza Autonomielocali, [www.autonomielocali.eu](http://www.autonomielocali.eu)

<sup>13</sup> Cfr. Cass. Civ., sez. un., sent. n. 9096 del 3 Maggio 2005, Cass. Civ., sez. III, sent. n. 25268 del 16 Ottobre 2008

principi utilizzati per le società private, prevedendo così la creazione di uno scenario di congiunzione tra impresa pubblica e privata. A livello locale, il modello inizialmente utilizzato, quello dell'azienda municipalizzata, venne modificato con l'introduzione della legge n.142 del 1990, che prevedeva l'istituzione di un'azienda speciale legata al Comune, in veste di società per azioni con funzione di gestione dei servizi pubblici locali legati all'attività strumentale del Comune stesso<sup>14</sup>. In seguito, nel 1992, è stata sancita la possibilità di costruire società per azioni con capitale minoritario pubblico, per *“l'esercizio dei servizi pubblici, la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento del servizio e la realizzazione di infrastrutture e altre opere di pubblico interesse, purché non rientranti nelle competenze istituzionali di altri enti.”*<sup>15</sup>. Dopo il 1997, con l'introduzione organica della Società a responsabilità limitata a maggioranza pubblica<sup>16</sup>, è stato così possibile individuare, sul livello pubblico-locale, tre distinte tipologie di società di capitali:

- le società per azioni a prevalente capitale pubblico;
- le società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico;
- le società per azioni a prevalente capitale privato.

La spinta decisiva al processo di trasformazione reale del ruolo e dell'esercizio delle attività politiche ed amministrative delle società pubbliche a livello locale si ebbe però nel 2001, con la legge costituzionale n.3, anche chiamata *Riforma del Titolo V*, che ha introdotto numerose novità nell'ordinamento giuridico delle autonomie locali, soprattutto in merito di ripartizione delle competenze e materie rientranti nella potestà legislativa delle Regioni e riguardo alla sanzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane<sup>17</sup>. Un successivo sviluppo si ebbe nel 2003 grazie all'intervento legislativo sulla possibilità di affidamento tramite gara a società terze<sup>18</sup>, proposto come alternativa rispetto all'affidamento a società mista con socio privato, scelto attraverso gara, e all'affidamento alla società c.d. *in house*, definita come società a totale partecipazione pubblica soggetta all'esercizio di un controllo, analogo a quello sui proprio servizi e su attività ad esse collegate, da parte dell'ente o degli enti

---

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 e successivamente il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533 (*Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali*)

<sup>15</sup> L. n. 498 del 1992

<sup>16</sup> L. n. 127 del 1997

<sup>17</sup> STRALCI, *Il sistema delle pubbliche amministrazioni verso la governance dei network*, Giappichelli editore

<sup>18</sup> Art. 14 del d.l. 296 del 2003

partecipanti<sup>19</sup>.

Questi recenti sviluppi, incentrati sulla costante ricerca dell'equilibrio tra iniziativa pubblica e privata, hanno condotto sempre di più gli studiosi ad un'analisi approfondita di quelli che sono i compiti delle amministrazioni locali, ad una contestualizzazione dei loro tratti pubblicistici all'interno della concezione aziendalistica e ad una valutazione dei risultati dell'applicazione dei principi manageriali al settore pubblico.

Per quanto riguarda gli obiettivi, in uno scenario di realtà istituzionali dinamiche, i ruoli assunti dagli enti territoriali, nel contesto socio-economico e nell'ambiente di riferimento, corrispondono in prima linea a funzioni di produzione, regolazione e coordinamento. Queste attività devono essere esercitate con il fine ultimo del miglioramento della performance delle amministrazioni e delle aziende che erogano servizi pubblici sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia, della qualità e dell'equità distributiva. Altro traguardo prefissato è quello del recupero della condizione di competitività dell'economia nazionale, tramite il contributo al monitoraggio ed al risanamento delle finanze pubbliche, nel rispetto dei parametri sovranazionali (come quelli imposti dal Trattato di Maastricht)<sup>20</sup>. Relativamente alla ricerca di una definizione strutturale delle Amministrazioni Pubbliche Territoriali (Stato, Regioni, province e Comuni) quali vere e proprie imprese regolamentate dai principi dell'economia aziendale, tra i tratti fondamentali che evidenziano il loro carattere di pubblicità risultano in particolare:

- la caratteristica di riferimento e di legame con il territorio, fattore significativo per il principio di rappresentanza di specifici interessi di una particolare comunità e per le funzioni da esercitare per la soddisfazione di determinate necessità e bisogni;
- la conformazione dell'Istituto in una realtà di rappresentatività e di consenso, che permette una concezione dei servizi erogati non in un'ottica di misurazione del valore di scambio, ma secondo criteri di convenienza politico-sociale;
- la soggettività giuridica ed economica, caratterizzata dal riconoscimento di un soggetto economico collettivo, composto da diversi componenti della comunità (famiglie, imprese, associazioni politiche ed economiche, istituzioni operanti su un

---

<sup>19</sup> C. DI VINCENZO, *Il rapporto di lavoro nelle società a partecipazione pubblica*, Dottorato di ricerca in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro, Università degli studi di Bergamo, anno accademico 2012/2013

<sup>20</sup> Cfr. MARINÒ L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 27.

determinato territorio) e finalizzato a soddisfare i bisogni di pubblica utilità, e dall'assegnazione attraverso delega, da parte di questi stessi soggetti, dei compiti svolti per il raggiungimento della massimizzazione degli interessi pubblici a tutti i soggetti titolari dell'esercizio del potere volitivo;

- le modalità di reperimento delle risorse finanziarie, distinguibili in provenienti dal corrispettivo pagato dai cittadini per acquisire beni e servizi prodotti ed erogati dal settore pubblico e forme di riscossione coattive, che rappresentano una quota maggiormente rilevante e che spesso si traducono in tributi di vario genere o in trasferimenti di altre amministrazioni;
- le funzioni economiche esercitate, corrispondenti ad attività produttive che prevedono la cessione agli utenti di beni o servizi identificabili tramite un prezzo rappresentativo di convenienza politico-sociale, con la conseguente possibilità di realizzare una reale apertura universale al servizio identificato, piuttosto che di mera convenienza economica.<sup>21</sup>

Ritornando, come annunciato dal principio, a quello che è stata l'applicazione dei modelli di organizzazione gestionale manageriali agli apparati amministrativi, la modifica delle condizioni del loro funzionamento, sviluppatasi grazie alla diffusione dei principi del NPM, ha condotto gradualmente a riconsiderarne il ruolo stesso all'interno della società. Il processo verso il cambiamento organizzativo è avvenuto nel corso degli anni tramite l'adozione di sistemi informativo-contabili e di modelli manageriali di programmazione e controllo, ispirati alle logiche del decentramento e della devoluzione di responsabilità. Secondo questa prospettiva, il paradigma appare infatti principalmente orientato, in termini di accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione, alla dimensione interna delle pubbliche amministrazioni<sup>22</sup>. L'innovativa direzione teorica intrapresa ha concesso così lo sviluppo del complesso e articolato concetto di *public governance*, definito in maniera generale come una nuova modalità di governo basata sul consenso e la partecipazione degli attori pubblici e privati, appartenenti a settori profit e non-profit, che

---

<sup>21</sup> F. FRACCHIA, *Gestione delle Aziende Pubbliche Territoriali*, materiale didattico all'insegnamento, Università degli Studi di Pavia, Facoltà di Economia, 2010-2011

<sup>22</sup> STRALCI, *Il sistema delle pubbliche amministrazioni verso la governance dei network*, Giappichelli editore

insieme collaborano e decidono su tematiche di interesse comune<sup>23</sup>. Il nuovo complesso scenario istituzionale, dato dal pluralismo di natura sociale, politica, amministrativa, dalla promozione di processi innovativi partecipanti dal basso, dalla ricerca di nuove strade di sviluppo per l'imprenditoria pubblica e dalla gestione di reti relazionali tra organizzazioni e tra istituzioni, si caratterizza in questo modo per un progressivo ampliamento delle funzioni assegnate e per crescenti livelli di autonomia sul piano gestionale, finanziario, patrimoniale ed organizzativo. Nel tempo così gli amministratori hanno imparato a delineare le scelte, definite in termini di intervento diretto, di ricerca e perseguimento di politiche di partnership, di dismissione di attività e patrimonio, tramite una valutazione dei servizi, dei processi, delle attività pubbliche e delle soluzioni di gestione interna o esterna<sup>24</sup>. All'interno dei confini di quello che viene considerato il modello istituzionale delle amministrazioni pubbliche territoriali locali, nel profilo aziendale risultano modificate rispetto al passato le regole di selezione dei rappresentanti politici e la distribuzione delle competenze fra organi elettivi ed organi tecnici<sup>25</sup>. Con l'introduzione nel 2000 del Testo Unico degli Enti Locali, per esempio, hanno cominciato a prendere spazio concetti come *Managerial Accountability*, *Political Accountability* e *Financial Countability* come strumenti di individuazione dei soggetti coinvolti, degli oggetti a cui dover dar conto e degli strumenti e delle tecniche di comunicazione da utilizzare<sup>26</sup>.

La necessità di razionalizzare il settore, con lo scopo di aumentarne la trasparenza, contenere la spesa e diminuire il numero delle strutture amministrative locali, ha avuto come oggetto la rielaborazione del ruolo e delle funzioni delle società partecipate, sempre più diffuse nei comparti dell'amministrazione del territorio. Una prima ricomposizione effettiva della disciplina delle società a partecipazione pubblica risale al 2015, anno in cui è stata emanata la legge n. 124 (c.d. legge Madia) recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", che risistema la frammentazione del quadro normativo delle partecipate societarie delle pubbliche

---

<sup>23</sup> Cfr. BEKKE A.G.M., KICKERT W.J.M., KOOIMAN J., *Public management and governance*, in KICKERT W.J.M., VUGHT F.A. (eds.), *Public Policy & Administration in The Netherlands*, London, Prentice-Hall, 1995; RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, in *Political studies*, XLIV, 1996; JACKSON P.M., STAINSBY L., *Managing public sector networked organizations*, in *Public money & management*, vol. 20, 2000.

<sup>24</sup> F. FRACCHIA, *Gestione delle Aziende Pubbliche Territoriali*, materiale didattico all'insegnamento, Università degli Studi di Pavia, Facoltà di Economia, 2010-2011

<sup>25</sup> Da l.142/1990 al Testo Unico D.Lgs. 267/2000

<sup>26</sup> M. FATEMI and M. REZA BEHMANESH, *New Public Management Approach and Accountability*, International Journal of Management, Economics and Social Sciences, Vol. 1(2), pp. 42 –49, Attar Institute of Higher Education, Mashhad, Iran, 2012

amministrazioni in particolare all'art.18<sup>27</sup>. La proposta era quella di differenziare le tipologie societarie, ridefinire le regole per la costituzione di società, creare un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori e del personale delle società, individuare la composizione e i criteri di nomina degli organi di controllo societario, rafforzare i criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive. Per le sole società partecipate dagli enti locali, erano stati formulati alcuni principi generali riguardo l'adeguatezza della forma societaria da adottare, i criteri e gli strumenti di gestione, la trasparenza dei dati economico patrimoniali, gli strumenti di tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione societaria e la rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali<sup>28</sup>.

La legge Madia è stata successivamente messa in discussione dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 251 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune sue disposizioni per violazione del principio di leale collaborazione, in particolare degli articoli 5 e 120 della Costituzione<sup>29</sup>. Nello specifico i giudici, sindacando alcune norme inerenti la disciplina del pubblico impiego, delle società partecipate, dei servizi pubblici e

---

<sup>27</sup> Legge del 07/08/2015 n. 124, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”. Di recente, con sentenza n.251/2016 (G.U. n. 48/2016) la Corte Costituzionale, in relazione agli artt. 3,5,81,97,117,118,119 e 120 della Costituzione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.18, lettere a), b), c), e), i), l), e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n.124 del 2015, prevede che in materia di partecipazione azionaria pubblica il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

<sup>28</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *La nuova disciplina delle società partecipate*, 13 Febbraio 2018

<sup>29</sup> Come è noto la nostra Carta Costituzionale riconosce e promuove, sempre nel rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, un'organizzazione policentrica di autonomie territoriali caratterizzate da funzioni e poteri autonomi costituzionalmente garantiti. Con l'entrata in vigore delle disposizioni statutarie delle regioni, prima a statuto speciale e successivamente di quelle ad autonomia ordinaria, questa impostazione si è rivelata insufficiente o quantomeno inadeguata, con conseguenti difficoltà applicative. Sul punto, la Corte Costituzionale, investita della questione, ha da sempre affermato la necessaria esigenza di una stretta collaborazione fra lo Stato e le autonomie regionali, che da mero meccanismo è stata, nel tempo, timidamente innalzata a principio costituzionale. Dopo un primo periodo caratterizzato da una giurisprudenza costituzionale generica sulla natura di necessaria collaborazione, il giudice delle leggi ha invece specificato e definito in maniera inequivocabile il contenuto del principio ed il suo ancoraggio all'articolo 5 della Costituzione, stabilendo che “*il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola (...) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate*”

della dirigenza, hanno stabilito che i decreti dovevano essere adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, individuata attraverso la scelta dello strumento dell'intesa e non del parere<sup>30</sup>.

Solo con il decreto legislativo n.175 del 19 agosto 2016 si è giunti alla sintesi organica delle disposizioni già vigenti in materia tramite la formulazione del Testo Unico sulle Società Partecipate, che si articola sostanzialmente in diverse tipologie di interventi relativi a:

- disposizioni sulla definizione di condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche;
- disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico;
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22)<sup>31</sup>.

L'emanazione del Testo unico simboleggia e rappresenta un intervento legislativo inevitabile e fondamentale per risolvere per le problematiche più importanti riguardanti le società pubbliche e l'erogazione dei servizi pubblici sul territorio. Data la complessità e la frammentazione degli interventi legislativi di questi anni analizzata in precedenza, si può osservare come sia stato e sia ancora oggi incerto il quadro regolatorio dei servizi pubblici locali, quadro in cui le regole legislative di riferimento si sono trasformate da semplice sistema ordinamentale, creato per costruire un mercato efficiente e per articolare efficaci politiche economiche e territoriali, ad elemento regressivo di sviluppo. Nonostante gli ultimi interventi rivolti verso una volontà legislativa improntata sullo sviluppo e sulla coesione della disciplina per il miglioramento e l'efficienza dell'attività e dei risultati, l'instabilità costante sulle regole di organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici locali, in cui in realtà la programmazione del servizio e degli investimenti giocano un ruolo cruciale, si è diramata e moltiplicata in tutte le realtà delle discipline di settore e nei suoi rapporti con quest'ultime.

Paradigmatico risulta il caso del trasporto pubblico locale (Tpl).

---

<sup>30</sup> A. NAPOLITANO, *Le prospettive della nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica tra interventi normativi e giurisprudenziali*, Rassegna online di Diritto pubblico europeo, giugno 2017

<sup>31</sup> Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "testo unico in materia di società a partecipazione pubblica". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 2 10 dell'8 settembre 2016. Entrata in vigore il 23 settembre 2016.

*Le società partecipate e il settore del trasporto pubblico locale – Anno 2014*

	Totale complessivo TPL	Società partecipate che svolgono servizi di TPL	Incidenza % società partecipate
Aziende di Trasporto Pubblico locale	988 (1)	116	12%
Società partecipate che svolgono servizi di TPL			116
Altre società partecipate che svolgono servizi collegati al TPL (Agenzie per la mobilità, Società patrimoniali, Holding, altri servizi)			41
<b>Totale Società partecipate nel settore TPL</b>			<b>157</b>

*Fonte: Conto Nazionale Trasporti*

Nonostante la presenza di discordanza tra le varie fonti, uno studio sviluppato dall'associazione trasporti Asstra, tramite l'analisi dei dati del Conto Nazionale Trasporti, ha stipulato un totale di 157 società partecipate nel settore del trasporto pubblico locale nel corso dell'anno 2014<sup>32</sup>.

*Confronto del numero di società partecipate nel Tpl tra le diverse fonti*

FONTE	Totale
Indagine presso la Camera di Commercio (ASSTRA)	157
Gli organismi partecipati degli enti territoriali – Relazione 2015 - Corte dei Conti (1)	380
Le partecipate pubbliche in Italia – Novembre 2015 - ISTAT (1)	799
Le società partecipate dagli enti locali, tra riorganizzazione e valorizzazione - Padovani su Dati DB AIDA, Bureau van Djik	158
Lo stato delle partecipate comunali – IFEL (2)	130

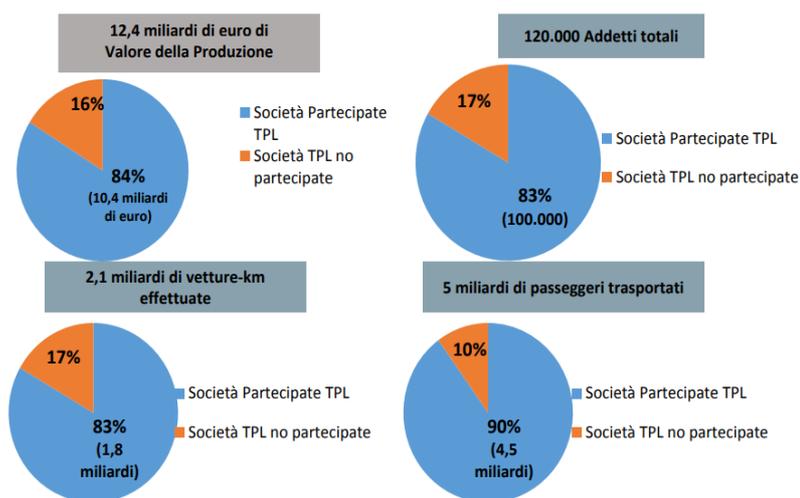
(1) Società con attività prevalente Trasporto e magazzinaggio.  
 (2) Dato relativo alle sole partecipate da parte dei Comuni.

*Fonte: Conto Nazionale Trasporti*

<sup>32</sup> E. PROIA, *Le società partecipate nel trasporto pubblico locale e regionale*, Asstra (Associazione trasporti), studio del 2014

L'analisi presa in considerazione è stata messa a confronto con altri dati pubblicati, nei quali si spazia da cifre che vanno da 130 fino a 799. L'assenza di un'identificazione precisa di un numero definito di società partecipate non ha impedito di poter verificare quale sia il peso reale di queste stesse nel settore del Tpl.

*Peso delle società partecipate sul settore del trasporto pubblico locale- Anno 2014*



Fonte: ASSTRA Associazione Trasporti<sup>33</sup>

Rilevanza di ruolo che si è manifestata in 10,4 miliardi di euro di valore di produzione in mano alle società partecipate TPL, società che prevedono la presenza dell'83% degli addetti locali e circa 4,5 miliardi di passeggeri trasportati nella loro attività.

La gestione dell'erogazione di questo servizio pubblico specifico costituisce un fattore fondamentale per la vita dei cittadini di una comunità sotto diversi aspetti. Nel caso di grandi contesti urbani, l'impatto positivo di un efficiente servizio di trasporto, che può risultare anche negativo in caso invece di inefficienza, riveste un ruolo di enorme importanza relativamente al livello della qualità della vita dei cittadini e al grado di funzionamento delle istituzioni pubbliche e private delle città. Una mancata particolare attenzione alle corrette modalità di amministrazione di tale servizio può condurre sul lungo termine alla creazione di diverse esternalità negative, come l'inquinamento atmosferico e acustico, gli elevati costi di manutenzione per la pubblica amministrazione per il maggior

<sup>33</sup> E. PROIA, *Le società partecipate nel trasporto pubblico locale e regionale*, Asstra (Associazione trasporti), studio del 2014

livello di usura del manto stradale e delle infrastrutture, la perdita di tempo che incide negativamente sui costi di privati e aziende, l'alto costo per il cittadino di soldi spesi in carburante, parcheggi, manutenzioni di medio-lungo periodo e l'utilizzo maggiore del mezzo privato che comporta un aumento del consumo di carburanti e un innalzamento percentuale del numero di incidenti mortali. Per queste ragioni, il tema della mobilità e dell'implementazione ottimale delle reti di trasporto pubblico nelle nuove realtà urbane sono diventati argomenti estremamente cruciali non solo nei contesti normativi, politici, sociali ed economici delle regioni e degli stati, ma anche, in ottica sovranazionale, in quelli relativi al monitoraggio e allo sviluppo delle politiche europee.

## 1.2) *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*

La politica dei trasporti rappresenta uno dei primi settori politici comuni dell'Unione europea. Già nel Trattato di Roma (1958), successivamente all'eliminazione degli ostacoli alle frontiere fra gli Stati membri, il raggiungimento degli obiettivi relativi al rafforzamento delle comunicazioni tra gli Stati stessi e i loro cittadini veniva proiettato in correlazione allo sviluppo delle grandi reti europee. Il risultato principale da raggiungere era, sotto questo aspetto, l'istituzione di un mercato comune dei trasporti e la conseguente creazione di una linea politica unitaria di settore sulle scelte che implicano conseguenze dirette su altri aspetti, come per esempio quello del cambiamento climatico<sup>34</sup>. Per potere comprendere come le legislazioni delle diverse realtà nazionali si siano adattate alla disciplina comune nella gestione e regolamentazione delle aziende erogatrici del servizio in questione sui vari territori, è necessario effettuare una comparazione di alcune città appartenenti agli Stati più influenti a livello europeo.

Uno strumento molto utile nel campo della valutazione in chiave comparativa dei servizi pubblici è sicuramente il *benchmarking*, strumento analitico idoneo ad individuare la *best practice* posta in essere nel processo produttivo da imprese considerate virtuose. Tale operazione è praticabile tramite l'utilizzo di indicatori per la valutazione della performance, attraverso la quale si riescono a verificare i risultati dell'azione di un determinato apparato amministrativo in due istanti di tempo differenti. Nel caso dell'individuazione della *best practice* del trasporto pubblico delle capitali europee, ci concentreremo maggiormente sulla selezione di alcuni stati, delle loro capitali e aziende erogatrici annesse, in particolare:

- Germania, VDV-BVG di Berlino;
- Francia, RATP di Parigi;
- Danimarca, MOVIATRAFIK di Copenaghen;
- Austria, WIENER LINIEN di Vienna;
- Regno Unito, TRANSPORT FOR LONDON di Londra;
- Spagna, CRTM di Madrid;
- Italia, ATAC di Roma.

---

<sup>34</sup> Parlamento europeo, *Politica comune dei trasporti: principi generali*, note sintetiche sull'Unione europea, 2018

Partendo dalla disciplina generale del Tpl e dall'erogazione di tale servizio negli Stati menzionati, quella della Germania in primis risulta strutturata attraverso tre diversi livelli istituzionali: il governo federale, il livello regionale (quello dei Länder) e quello municipale. Il trasporto pubblico tedesco è stato decentralizzato per adattamento alla normativa comunitaria, attraverso la “*Regionalisierungsgesetz*”, una legge del 1993 sulla base della quale spetterà ai Länder, a partire dal 1996, l'erogazione del servizio di Tpl. Le tre città di Berlino, Amburgo e Brema godono sia dello status di Länder che di quello dei municipi e si occupano sia dell'erogazione del Tpl che del trasporto a livello regionale<sup>35</sup>. Le autorità competenti della gestione del servizio sono individuate dalla norma tedesca sul trasporto dei passeggeri<sup>36</sup> che identifica le Autorità competenti in ogni Land a gestire il servizio. Le Autorità locali si servono dei *piani di trasporto passeggeri*, che hanno la funzione particolare di individuare le regole e le condizioni che coinvolgono in maniera diretta i soggetti erogatori del servizio. Il sistema tramviario e della metro è regolato dalla “*BOStrab*”, che ha il compito di sancire gli standard ai quali pubblici e privati devono attenersi, mentre quello degli autobus è regolamentato dalla “*BOKraft*”<sup>37</sup>. Sia per la gestione dei servizi *light rail*, sia per quelli su gomma, l'organizzazione del sistema di erogazione è in mano, nella maggior parte dei casi alle città o alle contee. Prendendo in considerazione Berlino, l'azienda che controlla maggiormente il Tpl è la BVG (*Berliner Verkehrsbetriebe*), la quale, oltre a dirigere anche l'attività della *U-Bahn Berlin*, la metropolitana della capitale, gestisce un servizio di 10 linee metro, 149 linee di autobus e 22 percorsi del tram. Il servizio di trasporto berlinese rientra nel consorzio *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg* (VBB), composto da oltre 40 società operanti nella mobilità<sup>38</sup>.

In Francia, dove esistono tre livelli di amministrazione territoriale (Municipalità, Dipartimenti e Regioni), le competenze in materia di trasporti sono ripartite secondo la legge *LOTI (Loi d'orientation des Transports Intérieurs)* dal 1982, che sancisce il diritto dei cittadini ad un servizio di trasporto garantito a condizioni ragionevoli di accesso, di qualità

---

<sup>35</sup> PIQUE (Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity), Country Reports on Liberalisation and Privatisation and Forms of Regulation: *Liberalisation, Privatisation and Regulation in the German Local Public Sector*, Torsten Brandt, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), November 2006

<sup>36</sup> Nahverkehrsgesetze, Legge sui trasporti pubblici della Federazione e dei Länder, 1996

<sup>37</sup> BOStrab, *German Federal Regulations on the Construction and Operation of Light Rail Transit Systems*, 11<sup>th</sup> December 1987, amended by article 1 Nr. 2, regulation from 8 November 2007 (BGBl I page 2569)

<sup>38</sup> SCHEDA TPL del Comune di Roma, dossier sul Trasporto Pubblico Locale, *Il servizio di trasporto pubblico a Berlino*, ([https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/SCHEDA\\_TPL\\_BERLINO.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/SCHEDA_TPL_BERLINO.pdf))

e di prezzo e determina la seguente ripartizione delle competenze fra le Autorità Locali:

- le Municipalità sono responsabili dell'organizzazione e dell'offerta del servizio sul territorio urbano e della sua qualità tramite l'organo di cooperazione intermunicipale, organo che dal 2000 è stato semplificato a favore dell'istituzione di un ruolo più decisivo delle Autorità locali, che diventano così titolari del potere di imporre tassazioni maggiori ad aziende i cui introiti sono destinati al servizio di trasporto pubblico urbano;
- i Dipartimenti sono responsabili dell'organizzazione del trasporto stradale suburbano;
- le Regioni sono responsabili del servizio su strada e su ferrovia a carattere regionale;
- lo Stato regola e controlla il sistema di trasporto pubblico.<sup>39</sup>

La *LOTI* ha inoltre introdotto i *Plans de Déplacements Urbain* (PDU), sottoposti alla valutazione dopo i primi 5 anni di validità, il cui obiettivo era quello di assicurare un bilanciamento fra le necessità di mobilità dei cittadini e la protezione ambientale e della salute. Ogni PDU viene sottoposto ad una valutazione dopo i primi 5 anni di validità. Dal 2012, con la Legge sul CO2, il Piano ha come obbligo quello di includere anche una valutazione delle emissioni che da esso derivano, restrizione che ha coinvolto anche tutte le emissioni di gas serra dal 2015<sup>40</sup>.

Per quel che concerne l'aggiudicazione del servizio, in Francia, ad eccezione di Parigi e del servizio di trasporto pubblico ferroviario, esistono diverse possibilità, tra le quali quella della procedura di affidamento con gara, resa obbligatoria dalla legge Sapin del 1993<sup>41</sup> con lo scopo di poter revisionare periodicamente le condizioni per operare il servizio e per valutarne la sua effettiva qualità. Una volta aggiudicato il servizio, l'operatore ottiene il diritto esclusivo sul territorio su cui l'Ente affidante è competente. Quest'ultimo può anche optare per l'erogazione del servizio tramite proprie aziende o tramite l'affidamento ad un operatore interno (*régie de transport*), che corrisponde formalmente ad un ente pubblico finanziariamente autonomo dall'autorità e che opera su reti pubbliche senza alcuna gara.

In linea generale, in caso di gara, la stazione appaltante può ricorrere a due tipologie di contratto:

- concessione del servizio (*délégation de service public*), tramite cui l'autorità competente, pur mantenendo l'incarico di supervisione, affida ad un operatore, che si assumerà in maniera parziale o totale i rischi commerciali ed operativi, la gestione del servizio di

---

<sup>39</sup> V. USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

<sup>40</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'ENQUÊTE NATIONALE TRANSPORTS DÉPLACEMENTS UTILISATION ET ENSEIGNEMENTS*, anno 2012

<sup>41</sup> LOI n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

trasporto urbano e la sua organizzazione;

-appalto<sup>42</sup>.

Nell'Île de France il servizio è operato da RATP (*Régie autonome des transports parisiens*), SNCF e da altre 90 imprese private. La rete di trasporti della RATP comprende:

-autobus: 3.403 km di linee che servono tutta la regione (569 km solo all'interno delle mura di Parigi);

-tram: 7 linee di cui una linea urbana (T3), una linea parzialmente urbana (T2) e le altre extraurbane;

-metropolitana: 16 linee per un percorso totale di 211 km (di cui 168 all'interno di Parigi) e 297 stazioni;

-RER: linea A, linea B, linea D, per un totale di 115 km;

-funicolare di Montmartre (100 m);

-Trans-Val-de-Marne (TVM): linea di bus su corsia preferenziale.<sup>43</sup>

*Piano RATP M,RER,T*



*Fonte: RATP Group (plans-lignes)*

<sup>42</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

<sup>43</sup> RATP Group, sito web: <https://www.ratp.fr/en/plans-lignes>

Procedendo con l'analisi dei paesi considerati, l'organizzazione del Tpl in Danimarca è regolata, relativamente ai servizi di trasporto su gomma, dalla Legge sulle Autorità di trasporto, che obbliga le cinque regioni presenti sul territorio a scegliere l'ente di gestione competente. *Sydtrafik e Fynbus* sono le autorità preposte istituite dalla regione della Danimarca del Sud, mentre la *Midttrafik* è quella creata in Danimarca Centrale, la *Nordjyllands Trafikselskab* quella della Danimarca settentrionale e la *Movia* quella istituita nella Capitale e nella regione di Zealand.

Per ciò che concerne il trasporto via autobus nelle grandi città, come Copenaghen (la regione della Capitale), Aarhus, Odense e Aalborg, la *Copenaghen Transport HT* (1974-2000), ha concesso, a partire dagli anni '90, l'adozione della procedura di affidamento con gara tramite contratti di tipo gross-cost<sup>44</sup>. Inoltre mentre il trasporto ferroviario è gestito dalla *Danish State Railways* (DSB), il servizio della metropolitana è stato affidato a Metro Service attraverso *Metroselskabet* e la ferrovia regionale, invece, viene gestita da cinque aziende locali di proprietà delle autorità regionali per i trasporti. Soffermendosi in particolare su Copenaghen, il trasporto pubblico è regolato da un'unica normativa data da una riforma strutturale del settore pubblico risalente al 2007. Essendo la disciplina applicabile sia dentro che fuori la Capitale, l'unica specifica prevista per la zona metropolitana riguarda l'obbligo di un biglietto comune e di un sistema tariffario unico per tutti i modi di trasporto<sup>45</sup>.

Spostandosi sul versante austriaco, in ambito di trasporto pubblico si opera una distinzione fra il servizio ferroviario regionale, in cui la prestazione del servizio e la gestione dell'infrastruttura vengono disciplinate dal Railway Act (1957), e il servizio ferroviario locale, regolamentato dalla legge federale sull'organizzazione del trasporto pubblico territoriale<sup>46</sup>. Nella maggior parte dei casi, il servizio viene generalmente erogato da compagnie private, organizzate nel rispetto di leggi che possono variare da città a città. Escludendo il settore ferroviario, la pianificazione del Tpl è un compito che spetta alle Province e alle Municipalità. Le condizioni per l'esercizio dell'attività, per quel che riguarda gli autobus, vengono sancite nel Bus Line Act, dove vengono in particolare chiarite le modalità di aggiudicazione e concessione.

---

<sup>44</sup> Nel caso di contratto gross cost, il rischio industriale è a carico dell'operatore mentre il rischio commerciale è a carico dell'ente concedente. Il gestore cioè riceve un corrispettivo basato sui soli costi, concordato in anticipo e pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio. In tale tipologia il gestore non deve fare previsioni sulle entrate del servizio offerto. L'impresa è incentivata solo a contenere i costi, mentre i ricavi sono gestiti ed incassati esclusivamente dall'ente affidante.

<sup>45</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

<sup>46</sup> Öffentliches Personennah und Regionalverkehrsgesetz – ÖPNRV-G 1999, vigente dal 1 gennaio 2000

A Vienna, l'operatore incaricato del servizio è la *Wiener Linien*, che opera sia con autobus, sia con tram, sia con la metropolitana<sup>47</sup>. In questo caso, come per altre città austriache, il proprietario dell'azienda, essendo la modalità di aggiudicazione diretta, risulta essere proprio il Comune, che ha il compito di definire la struttura delle politiche di trasporto sul territorio nel rispetto delle direttive contrattuali relative alla supervisione e al monitoraggio nei confronti dell'operatore da parte dell'ente affidante. L'amministrazione di Vienna, in particolare, ha una divisione dedicata allo Sviluppo Urbano (*Stadtentwicklung Wien*), che contiene al suo interno una divisione specifica per il Trasporto e le strategie della mobilità (*Verkehrsplanung und Mobilitätsstrategien*). Da questa divisione ha avuto origine nel 2003 il Transport Master Plan Vienna, che ha lo scopo di assicurare in maniera preventiva il raggiungimento di standard ottimali sulla qualità del servizio. A livello nazionale, il Transport Master Plan è un programma di lungo periodo per lo sviluppo strategico dell'infrastruttura della Contea e viene pubblicato a cura del Ministero dei Trasporti e dell'Innovazione e della Tecnologia (BMVIT) in un'ottica di programmazione del Tpl orientata verso l'efficacia e la sostenibilità<sup>48</sup>.

Nonostante gli avvenimenti politici degli ultimi anni, non si può non considerare, per una comparazione del livello del Tpl europeo, il Regno Unito e le sue politiche di trasporto, che, data la presenza di una forte centralizzazione statale, demandano la competenza di esercizio di potere sul servizio al Governo del Galles, della Scozia e dell'Irlanda del Nord. Le ITA (*Integrated Transport Authorities*) o le CA (*Combined Authorities*), i cui propri organi esecutivi sono i PTE (*Passenger Transport Executive*), gestiscono la rete organizzativa del trasporto locale nelle aree metropolitane inglesi, ad eccezione di Londra, e sono costituite da autorità unitarie che mantengono il controllo sulla situazione dei parcheggi e della viabilità locale. In riferimento a Londra, la responsabilità dell'erogazione del servizio è nelle mani della *Greater London Authority* (GLA), composta da un'Assemblea separata e da un sindaco eletto, che gestisce la pianificazione strategica delle attività legate al settore. Il GLA si serve della *Transport for London* (TfL), un'agenzia che è responsabile di tutto il trasporto all'interno del confine di Londra e che riceve i fondi necessari allo svolgimento dei suoi compiti da parte del Dipartimento dei

---

<sup>47</sup> ANNUAL REPORT 2012, Wiener Linien

<sup>48</sup> VIENNA IN FIGURES 2012, Vienna City Administration

trasporti<sup>49</sup>. Partendo da un'analisi della pianificazione in Inghilterra, a livello centrale esistono unicamente le dichiarazioni del Governo, che ha il compito di stabilire gli obiettivi generali su cui poter stabilire i criteri di finanziamento delle risorse sul medio periodo. A livello locale invece, la pianificazione spetta a ITA, Contee e Autorità unitarie tramite la dichiarazione del *Local Transport Plans* (LTP), mentre per l'area metropolitana di Londra essa è affidata al ruolo del Sindaco, tramite l'elaborazione di una strategia di lunghissimo periodo (20 anni) chiamata MTS (*Major Transport Strategy*), che ha come fine ultimo quello di individuare i target per la valutazione della performance del TfL<sup>50</sup>. Relativamente all'aspetto dell'aggiudicazione dei servizi, secondo la legge in vigore, le autorità locali di trasporto possono assegnare mediante gara pubblica alcuni diritti d'esclusiva per il trasporto all'interno di alcune aree. I contratti sono di tipo gross cost e prevedono un sistema di incentivi relativi alla performance e durano 5 anni con eventuale rinnovo biennale (solo nel caso di raggiungimento dei target stabiliti). Nel caso del TfL, la suddivisione dei compiti da svolgere e l'individuazione delle competenze ripartite tra essa stessa e la società appaltatrice sono descritte nella seguente tabella.

<b>Transport for London</b>	<b>Società appaltatrice</b>
Definisce, organizza e gestisce la gara d'appalto	Definisce un'offerta dettagliata che includa informazioni su orari, personale e turni
Determina le tratte da mettere a gara	Fornisce e mantiene edifici e veicoli
Specifica la frequenza sulle varie linee	Seleziona, forma e gestisce personale adeguato
Stabilisce e monitora gli standard di qualità e sicurezza	Gestisce le operazioni quotidiane sulle linee assegnate
Stabilisce la capienza dei veicoli ed altri standard	È responsabile della manutenzione e del controllo delle linee, del mantenimento della qualità e delle necessarie riparazioni
Stabilisce le tariffe e trattiene i ricavi	È responsabile della vendita dei ticket sui bus
È responsabile del servizio di controllo del pagamento dei ticket	Fornisce a Transport for London – London Buses tutti i dati richiesti, relativamente alla performance ed al servizio erogato
Fornisce le infrastrutture di rete (fermate, stazioni e pensiline) e si occupa della loro manutenzione	
Fornisce staff per la gestione delle emergenze	
È responsabile del marketing dei servizi	
Investe nella rete e in altri progetti infrastrutturali	
Si occupa della raccolta dati per misurare periodicamente l'efficienza del servizio (orari, pulizia, sicurezza, puntualità...)	

Fonte: MOBILITIAMO ROMA. La messa a gara del servizio di TPL a Roma: un'alternativa al disastro della gestione ATAC<sup>51</sup>

<sup>49</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

<sup>50</sup> MAYOR'S TRANSPORT STRATEGY – PART TWO, CHALLENGES, POLICIES AND PROPOSALS, City of London

<sup>51</sup> [http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

Questo tipo di gestione del servizio ha permesso l'avvio di un netto miglioramento dell'aspetto qualitativo e, di conseguenza, l'aumento del numero dei passeggeri. Tra il 2000 e il 2015 infatti, il livello di utilizzo degli autobus a Londra è incrementato del 70%. Analizzando la situazione della rete ferroviaria, la maggior parte delle linee è stata privatizzata ed è oggi assegnata per gara tramite contratti *net cost*<sup>52</sup> della durata di 7 anni. Per quel che riguarda invece la metropolitana di Glasgow e la London Underground si parla di vere e proprie aziende pubbliche. La prima è caratterizzata da una partnership regionale, mentre la seconda è di proprietà della TfL<sup>53</sup>.

Passando ora al contesto spagnolo, in questo caso il Tpl viene strutturalmente organizzato secondo il criterio della ripartizione di competenze tra diversi livelli amministrativi. Le Comunità Autonome, essendo unità territoriali regionali, sono competenti in via esclusiva riguardo il trasporto stradale e ferroviario all'interno della propria area, essendo quello interno all'area municipale in mano alle Autorità Locali. Lo Stato invece è il diretto responsabile dell'erogazione del servizio di trasporto aereo, marittimo, ferroviario e stradale, nel caso in cui la tratta oltrepassi il territorio delle Comunità Autonome. Le Autorità di trasporto pubblico, che possono offrire direttamente o indirettamente il servizio nella forma di aziende pubbliche, sono state istituite in tutte le Comunità autonome, per monitorare le prestazioni e il livello di efficienza delle infrastrutture. Per quanto riguarda l'affidamento del servizio, nell'ambito ferroviario la gestione dell'infrastruttura è di competenza della *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF), mentre l'erogazione spetta invece a *Renfe operador* (RENFE), operatore esclusivo nell'offerta del servizio passeggeri convenzionale<sup>54</sup>. Il trasporto su strada a livello regionale e municipale vede invece la compresenza di diverse aziende private, che hanno ottenuto la concessione per gara pubblica, operanti in regime di concorrenza. Il servizio di TPL a Madrid è gestito dall'operatore pubblico *Metro de Madrid*, mentre il servizio di bus a livello locale dalla municipale *Madrid Municipal Transport Company* (EMT). Tutte e due queste imprese

---

<sup>52</sup> Nel caso di contratto *net cost*, sia il rischio industriale (legato ai costi di esercizio ed all'attività di impresa) che in rischio commerciale – legato all'attività di vendita, cioè al livello di ricavi ottenibile – sono a carico del gestore, che ottiene un corrispettivo pattuito in anticipo e calcolato come differenza tra costi di esercizio e ricavi da traffico preventivati. In tale tipologia l'ente affidante conosce a priori l'onere netto che dovrà sostenere. Questo contratto è ritenuto fortemente incentivante perché spinge sia a contenere i costi che ad attuare strategie a sostegno della domanda.

<sup>53</sup> CISL UST ROMA CAPITALE E RIETI, *Servizi pubblici locali nelle capitali europee*, testo di ricerca in collaborazione con il Cesos (Centro di studi economici sociali e sindacali)

<sup>54</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

fanno parte del Consorzio Regionale dei Trasporti di Madrid, che esegue il compito primario di pianificare il servizio della regione<sup>55</sup>. La città di Barcellona invece è stata una delle prime a sperimentare in Europa una gestione “mista” del trasporto pubblico, modello che consiste nella concessione di appalti di durata breve o media per i quali concorrono operatori privati o pubblici, presentando le loro offerte e tenendo in considerazione le tariffe imposte dal regolatore ed altre caratteristiche relative alla qualità del servizio che si vuole garantire ai cittadini. Questo modello conduce alla costruzione di un sistema nel quale una società pubblica e diverse imprese private coprono la totalità dell’offerta nel territorio metropolitano, sotto la supervisione di un unico ente regolatore, l’Area *Metropolitana de Barcelona* (AMB), che ha sostituito nel 2011 l’*Entitat Metropolitana del Transport*. La gestione mista di Barcellona, in vigore ormai da diversi decenni, ha permesso di dotare l’intera area metropolitana di un sistema di trasporti di qualità, accessibile ed efficiente, per questo determinante per la crescita costante del numero di passeggeri trasportati ogni anno<sup>56</sup>.

Per il Tpl italiano e i servizi offerti da Roma Capitale, si effettuerà l’analisi del quadro normativo, di formulazione e di attuazione delle politiche relative al trasporto pubblico in maniera più approfondita nel successivo paragrafo. Intanto, procederemo con la comparazione dei servizio di TPL offerto dalle sette capitali europee in un’ottica di *benchmark* multidimensionale, prendendo in considerazione differenti fattori. Partendo dal rapporto che intercorre tra densità di popolazione e tasso di motorizzazione, è possibile osservare i seguenti dati:

---

<sup>55</sup> MADRID A WORD REFERENCE, Consorzio Regional de Transportes de Madrid, novembre 2013

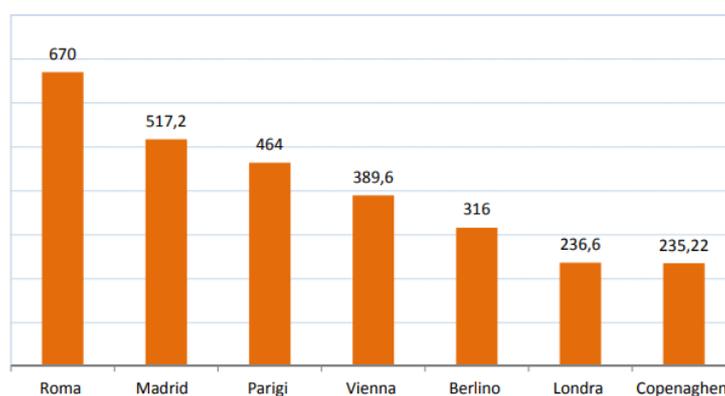
<sup>56</sup> RADICALI ITALIANI, *MOBILITIAMO ROMA. La messa a gara del servizio di TPL a Roma: un’alternativa al disastro della gestione ATAC*: [http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

Città	Popolazione	Superficie in km <sup>2</sup>	Densità di popolazione (abitanti/km <sup>2</sup> )	Tasso di motorizzazione (n. di automobili ogni 1.000 abitanti)
<b>Berlino</b>	3.501.872	892	3.925,87	316
<b>Copenaghen</b>	559.440	77,2	7.246,63	235,22
<b>Londra</b>	8.173.941	1.579	5.176,66	236,6
<b>Vienna</b>	1.840.573	414,9	4.436,18	389,6
<b>Madrid</b>	3.233.527	605	5.344,67	517,2
<b>Parigi</b>	5.157.618	2.012	2.563,43	464
<b>Roma</b>	2.864.519	1.285	2.229,20	670

Fonte: ASSTRA Associazione trasporti (dati raccolti tramite questionari)<sup>57</sup>

Da una prima analisi dei numeri che emergono dalla tabella, è possibile notare che Roma è tra le capitali con popolazione meno numerosa e minor densità di popolazione (numero di abitanti per km). Questo aspetto, relativo ad una considerazione sul livello del TPL, risulta molto importante poiché più è bassa la densità, meno efficiente sarà il rapporto tra domanda e offerta di mobilità<sup>58</sup>. Per quel che riguarda la motorizzazione, nel Nord Europa, in particolare Londra e Copenaghen, si registra un tasso più contenuto. Esso, che corrisponde al numero di automobili ogni 1000 abitanti, appare molto alto proprio a Roma, dove la cifra presa in considerazione (670) raggiunge quasi il triplo di quella di Londra.

Tasso di motorizzazione (numero di automobili ogni 1.000 abitanti)



Fonte: ASSTRA Associazione trasporti (dati raccolti tramite questionari)<sup>59</sup>

<sup>57</sup> ASSTRA Associazione trasporti, sezione ricerche ed indagini:

[http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)

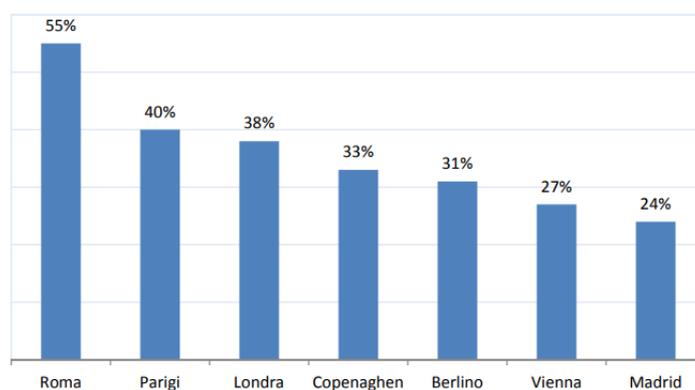
<sup>58</sup> 3 The European House – Ambrosetti, *Il Futuro della Mobilità Urbana: Integrazione e nuovi modelli di gestione nel caso italiano*, Position Paper, settembre 2017

<sup>59</sup> ASSTRA Associazione trasporti, sezione ricerche ed indagini:

[http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)

Il livello di motorizzazione e la modalità di mobilità sono elementi strettamente collegati agli standard medi offerti dai soggetti preposti all'erogazione. Per riportare la misura della propensione agli spostamenti nelle aree considerate tramite mezzi pubblici o privati e tramite tragitti effettuati a piedi o con sistemi meccanici, è consuetudine utilizzare un particolare indice, il *modal split*, che individua il riparto modale tra i diversi tipi di trasporto utilizzati nelle diverse città<sup>60</sup>.

*Percentuale di spostamenti effettuati con modalità di trasporto privato*



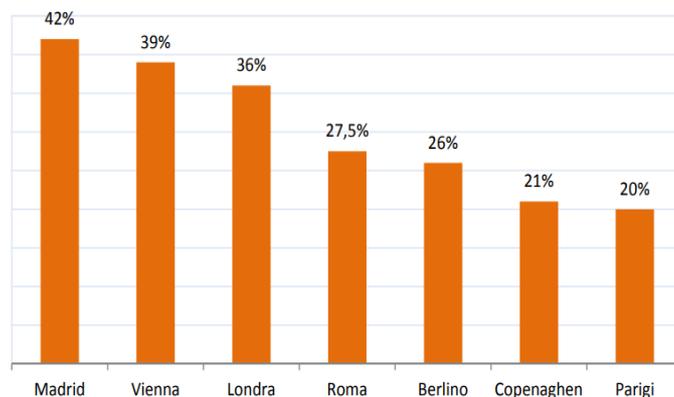
*Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS*

Dal grafico, è possibile notare come non in tutte le realtà considerate la mobilità privata detiene ancora un ruolo centrale: si spazia, infatti, da la quota massima di Roma, con il 55%, alle minime di Vienna (27%) e Madrid (24%). Si assestano su percentuali simili Berlino e Copenaghen, rispettivamente con il 31% e il 33%, e così anche Londra e Parigi, con il 38% e il 40%<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

<sup>61</sup> ASSTRA Associazione Trasporti, dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS, sezione ricerche ed indagini: [http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)

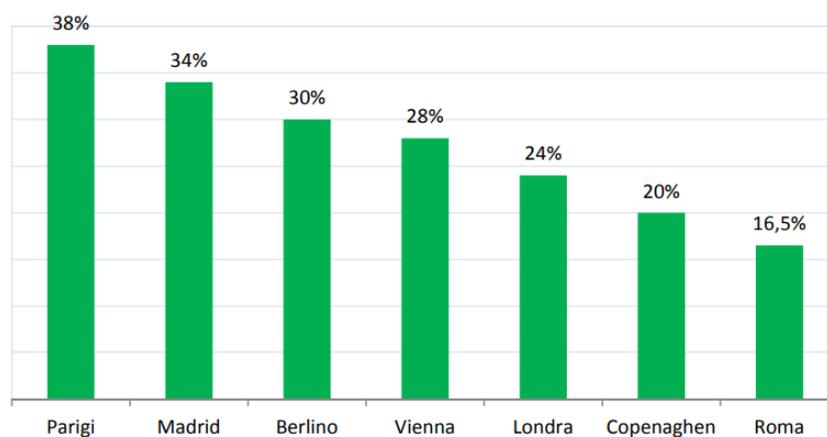
### *Percentuale di spostamenti effettuati con modalità di trasporto pubblico*



*Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS*

A Madrid il 42% degli spostamenti viene effettuato utilizzando il Servizio Pubblico Locale. In questa classifica troviamo poi Vienna(39%), Londra (36%), Roma (27.5%), Berlino (26%), Copenaghen (21%) e Parigi (20%)<sup>62</sup>.

### *Percentuale di spostamenti effettuati a piedi*



*Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS*

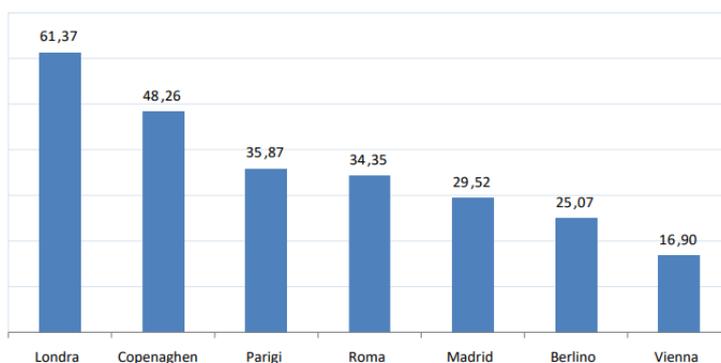
Relativamente agli spostamenti a piedi, bisogna ovviamente prendere in considerazione quella che è l'estensione territoriale delle diverse città considerate. Secondo questa logica infatti, le città meno estese (Copenaghen, Madrid, Berlino e Vienna) presentano

<sup>62</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

percentuali più elevate. Parigi rappresenta un caso particolare poiché, nonostante il grado di estensione del territorio, mostra una quantità percentuale degli spostamenti a piedi che ammonta al 38%.

Ovviamente per ogni modalità di trasporto pubblico corrisponde una diversa offerta erogata, che varia da città a città. Prendendo in considerazione tre diverse unità di misura per autobus, metro e tram, ossia bus/metro/tram-km per abitante, si può osservare la situazione dell'offerta di tale servizio nei seguenti grafici:

*Offerta di TPL per abitante: autobus (bus-km per abitante)*

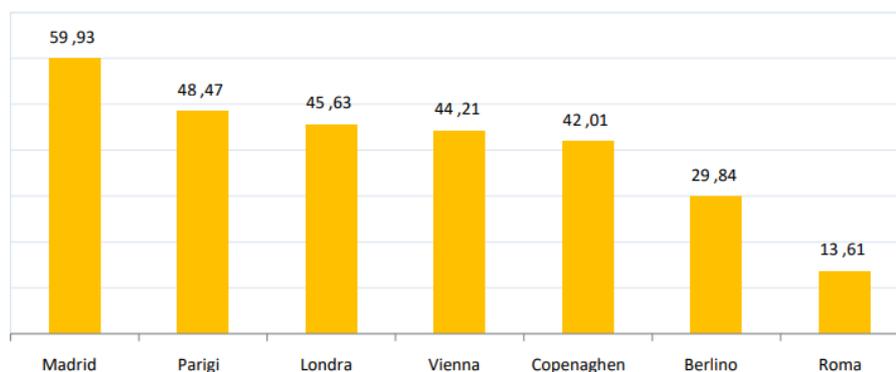


*Fonte: Elaborazioni ASSTRA Associazione Trasporti<sup>63</sup>*

Il primo grafico, relativo all'offerta di autobus, mostra la presenza a Roma di valori che, nella media, rimangono lontani da quelli di Londra e Copenaghen, ma superano quelli di Madrid e Berlino.

<sup>63</sup> ASSTRA Associazione Trasporti, dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS, sezione ricerche ed indagini: [http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)

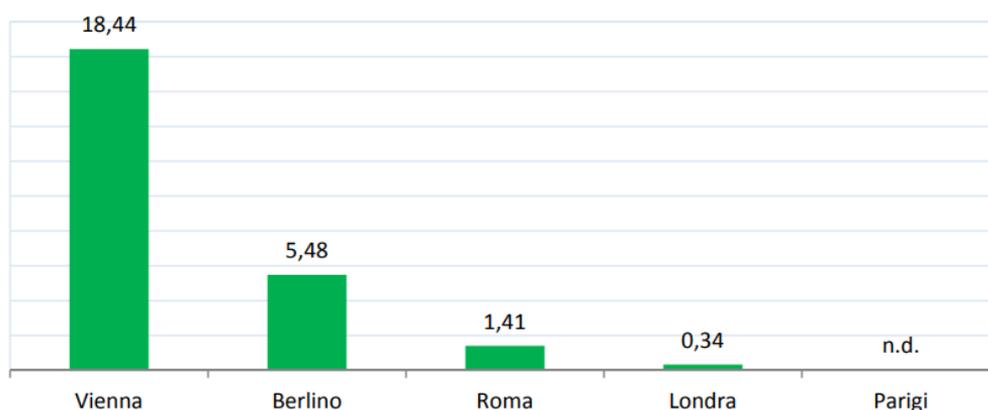
*Offerta di TPL per abitante: metropolitana (vetture-km per abitante)*



*Fonte: Elaborazioni ASSTRA Associazione Trasporti<sup>64</sup>*

Nel caso della metropolitana, i livelli più elevati sono raggiunti a Madrid, con quasi 60 vetture-km per abitante, seguiti da Parigi con 48 vetture-km e da Londra con quasi 48 vetture-km. A Vienna le vetture-km sono 44, a Copenaghen sono 42, a Berlino sono poco meno di 30 e, infine, a Roma sono circa 14<sup>65</sup>.

*Offerta di trasporto pubblico per abitante: modalità tram (vetture-km per abitante)*



*Fonte: Elaborazioni ASSTRA Associazione Trasporti*

<sup>64</sup> ASSTRA Associazione Trasporti, dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS, sezione ricerche ed indagini: [http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)

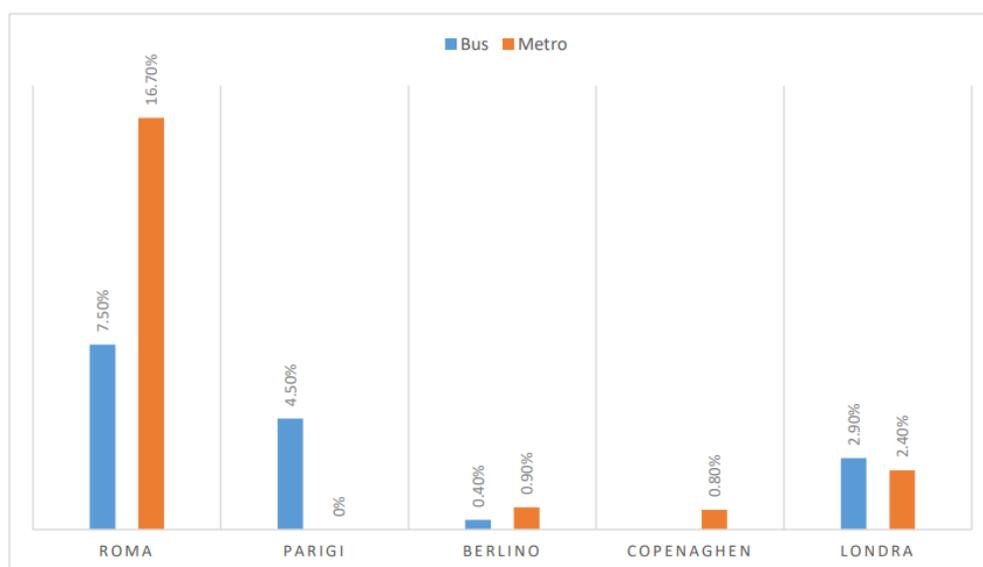
<sup>65</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

Riguardo al sistema dei tram, il dato di Parigi è incluso in quello riferito al trasporto su gomma. Il dato riferito ai tram non è invece disponibile per Copenaghen e Madrid, essendo queste due prive del trasporto con questa modalità.

In conclusione, il servizio di TPL viene erogato attraverso modalità diverse a seconda delle aree urbane considerate. Se da un lato infatti Roma predilige il trasporto su gomma, insieme a Londra e Copenaghen, dall'altro Parigi e Madrid spostano la loro preferenza verso l'erogazione del trasporto via metro. L'unica a distinguersi per l'utilizzo dei tram è Vienna.

L'ultimo dato da analizzare, in ottica di *benchmarking*, è quello dello scarto tra il servizio che l'operatore si è impegnato ad erogare e quello effettivamente erogato. La comparazione effettuata nel seguente grafico comprende un gruppo di città diverso, data l'esclusione di Madrid e Vienna per mancanza di dati utilizzabili<sup>66</sup>.

*Scostamento percentuale tra servizio erogato e servizio effettuato (miglior*



*performance=0%)*

Fonte: Elaborazione su dati ufficiali Transport for London, ATAC, Optil, BVG Geschäftsbericht 2015, Metroselskabet I/S

Analizzando la situazione dei livelli di performance del TPL nelle diverse città, si può osservare che nella capitale italiana 17 treni metropolitani su 100 non hanno effettuato le

<sup>66</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

corse previste, numero che supera di otto volte quello della metropolitana di Londra, che , nonostante ciò, risulta la seconda per corse saltate. La metropolitana di Parigi ha invece rispettato gli obiettivi di massimizzazione del grado di performance: nel grafico infatti non risulta neanche una corsa soppressa. Per quel che riguarda il numero di corse autobus, la prima in lista è sempre Roma, con un numero di 7,5 ogni 100, a cui seguono Parigi, con un dato di circa la metà, e Londra (le informazioni relative alle corse bus di Copenaghen sono invece mancanti). I dati negativi relativi alla forte mancanza di corrispondenza tra servizio erogato ed effettuato di Roma dipendono da diversi fattori, partendo dagli scioperi fino ad arrivare all'assenteismo del personale. Questi elementi, aggiungendosi anche a quello dell'età media elevata del parco mezzi, contribuiscono a rendere il Tpl romano un sistema che arranca sul percorso dinamico di sviluppo delle politiche di settore <sup>67</sup>. Per poter affrontare in maniera chiara il panorama che riguarda l'inefficienza di gestione e la fragilità della struttura amministrativa di ATAC e i possibili scenari dati dalle proposte per il cambiamento, è necessario valutare e comprendere le caratteristiche e l'andamento dell'attività del trasporto pubblico locale sul territorio italiano.

---

<sup>67</sup> V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma

### 1.3) *Le aziende Tpl e la loro attività sul territorio all'interno del quadro normativo italiano*

L'analisi svolta fino ad ora ha senza dubbio evidenziato la situazione di arretratezza del TPL romano, e conseguentemente anche italiano, rispetto a quello delle altre capitali d'Europa. I fattori di successo per un'offerta concorrenziale del servizio di Tpl e le criticità del sistema in Italia possono essere così riassunte:



Fonte: ASSTRA Associazione Trasporti<sup>68</sup>

Uno degli aspetti che maggiormente allontana, in ottica di efficienza e buon andamento, la mobilità urbana italiana dalle *best practice* internazionali è quello relativo alla debolezza dell'inquadramento governativo delle politiche territoriali e alla presenza di forme di finanziamento instabili. Per comprendere la ragione di ciò è necessario analizzare il quadro normativo e gli sviluppi legislativi relativi alla gestione del servizio e al suo finanziamento che hanno caratterizzato il settore dei trasporti negli ultimi anni.

Prima di procedere con un'analisi delle fonti che regolano il settore dei trasporti in Italia, bisogna ricordare che il Tpl, essendo un tipo di servizio economicamente rilevante, quindi tale da permettere a fornitori privati di conseguire degli utili tramite la sua erogazione, è sempre stato suscettibile di grande influenza da parte della dottrina comunitaria in maniera

<sup>68</sup> ASSTRA, *Il ruolo della finanza nel cambio di marcia della mobilità urbana*, in collaborazione con Unicredit, 8 febbraio 2018

indiretta (come per esempio nel caso delle direttive per la regolazione delle procedure di concessione e appalto dei servizi pubblici<sup>69</sup>) o diretta. Tra gli interventi diretti il più importante è sicuramente il regolamento 1370/2007/CE<sup>70</sup>, che prevede l'istituzione della gara come modalità di affidamento principale e la regolazione dell'affidamento in house secondo i principi della giurisprudenza comunitaria. Sul versante delle fonti normative nazionali, fondamentale risulta essere il d.lgs. 422/1997<sup>71</sup>, in attuazione della Legge Bassanini. In particolare, l'art. 14 comma 2, nell'ambito della programmazione, stabilisce e circoscrive le competenze delle regioni, che hanno il compito di:

*a) definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;*

*b) redigere i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province e, ove esistenti, dalle città metropolitane, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale.*

Secondo quanto segue poi, le regioni hanno inoltre anche il compito di approvare dei programmi triennali per la definizione degli standard minimi da garantire agli utenti, che, successivamente alla consultazione con le organizzazioni sindacali e le associazioni dei consumatori, hanno il fine ultimo di individuare:

*a) la rete e l'organizzazione dei servizi;*

*b) l'integrazione modale e tariffaria;*

*c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;*

*d) le modalità di determinazione delle tariffe;*

---

<sup>69</sup> Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE

<sup>70</sup> Regolamento (CE) N.1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n.1191/69 e (CEE) n.1107/70, Gazzetta Ufficiale Europea, EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32007R1370> (sito web)

<sup>71</sup> Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59, Legge Bassanini,(GU Serie Generale n.287 del 10-12-1997)

e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico;

f) il sistema di monitoraggio dei servizi;

g) i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale<sup>72</sup>.

Per quel che riguarda il trasferimento delle competenze agli enti locali, l'articolo 7, comma 1 prevede che *“Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.”*

Le modalità di affidamento del servizio, definite dalla direttiva europea 1370/2007, dall'art. 4 bis della l. 102/2002<sup>73</sup> e dall'art. 61 della l. 99/2009<sup>74</sup>, possono essere così definite<sup>75</sup>:

---

<sup>72</sup> Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59, Legge Bassanini,(GU Serie Generale n.287 del 10-12-1997)

<sup>73</sup> Ratifica ed esecuzione del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Nizza il 26 febbraio 2001”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.126 del 31 maggio 2002 suppl.ord.

<sup>74</sup> Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, pubblicata su Gazzetta Ufficiale n.176 del 31 Luglio 2009 – Supplemento ordinario n.136

<sup>75</sup>Codice Contratti Pubblici, decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, abrogato per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50

AFFIDAMENTO CON GARA	Procedure ad evidenza pubblica che prevedono una regolamentazione dell'assegnazione disciplinata dal codice degli appalti.
PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (PPP)	Forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati per la gestione di infrastrutture o l'erogazione di servizi pubblici. I privati partecipano ad una parte del finanziamento e sono coinvolti nel rischio <sup>76</sup> .
AFFIDAMENTO IN HOUSE	Affidamento del servizio in assenza di gara e può avvenire solo a certe condizioni. L'affidamento in house non può avvenire mai a favore di una società mista, ma deve essere a totale partecipazione pubblica. Secondo la legge nazionale gli enti che optano per tale modalità di affidamento devono affidare tramite gara pubblica almeno il 10% del servizio.
AFFIDAMENTO DIRETTO D'EMERGENZA	Procedure in caso di somma urgenza secondo cui gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un prezzo provvisorio stabilito contestualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità.

<sup>76</sup> Esistono due forme di partenariato: una forma *contrattuale*, in cui le due parti regolano mediante contratto le condizioni del loro rapporto impegnandosi reciprocamente; una forma *istituzionalizzata*, in cui la cooperazione si sostanzia mediante un soggetto giuridico distinto come una società di capitali mista.

Relativamente al sistema di finanziamento, esso è garantito in larga parte dai trasferimenti pubblici. Le compensazioni pubbliche in conto di esercizio rappresentano infatti la voce di entrata primaria delle imprese di Tpl e costituiscono in media il 55% del valore della produzione. Sicuramente, la riforma del Titolo V e l'avvento di quello che viene chiamato *federalismo fiscale* hanno modificato le modalità di assegnazione dei finanziamenti. Si è infatti passato, con l'approvazione della legge n. 42 del 2009, dal criterio della spesa storica, attraverso cui si indica quanto storicamente si è speso per un determinato servizio, a quello dell'individuazione di costi e fabbisogni standard, che individua invece il costo di un determinato servizio, mantenendo le migliori condizioni di efficienza e garantendo i livelli essenziali di prestazione. Il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più *virtuosa*, vale a dire quella che presta i servizi ai costi più efficienti. La determinazione dei costi quindi, per il finanziamento degli enti territoriali, dovrà essere adeguata a una gestione efficiente ed efficace di pubblica amministrazione, tenendo anche conto del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale ed il numero dei residenti<sup>77</sup>. Con decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018 sono stati definiti i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale ed i criteri di aggiornamento e applicazione.

Un importante sviluppo è stato raggiunto con la legge n.228 del 2012 (art.1, comma 301), con cui è stato istituito il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Quest'ultimo, a partire dal 2018, viene disciplinato dalle norme del decreto legge n. 50 del 2017<sup>78</sup>, decreto che all'articolo 27 (commi 1-8) ha rideterminato la consistenza del Fondo fissandola per legge in 4.789,5 milioni di euro per l'anno 2017 ed in 4.932,6 milioni € a decorrere dall'anno 2018, disapplicando pertanto il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo che era ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio<sup>79</sup>. Il decreto legge n. 50/2017 ha inoltre stabilito che:

-il 10% dell'importo del Fondo deve essere assegnato sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale;

---

<sup>77</sup> SNA, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo italiano, sezione iniziative e progetti: <http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/definizione-di-costo-e-fabbisogno-standard/> (sito web)

<sup>78</sup> *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n.96 (in S.O. n.31, relativo alla G.U. 23/06/2017, n.144)

<sup>79</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, dossier sul *Trasporto pubblico locale*, 15 giugno 2018

-il 10% dell'importo del Fondo è assegnato in base al criterio dei costi standard.

L'entità del Fondo è stata poi cambiata dalla legge di bilancio del 2018 (legge n.205 del 2017)<sup>80</sup>, tramite due modifiche:

- l'incremento di 500.000 euro per l'anno 2018, di 2 milioni di euro per l'anno 2019 e di 1 milione di euro per l'anno 2020;

-la riduzione di 58 milioni di euro, per gli anni 2019 e 2020 e 2021.

Così facendo, lo stanziamento del Fondo nel Bilancio triennale 2018-2020 ammonta a:

- 4.933,054 milioni di euro per il 2018;

- 4.876,554 milioni di euro per il 2019;

-4.875,554 milioni di euro per il 2020.<sup>81</sup>

Dato un quadro chiaro delle norme sul trasporto pubblico in chiave di modalità di affidamento del servizio e finanziamento dello stesso, si indagherà ora sulla valutazione del livello di offerta all'interno del contesto italiano. Considerando tutte e cinque le modalità di Tpl (autobus, filobus, tram, metropolitano e servizi alternativi come le funicolari), osserviamo come esse sono distribuite nelle principali città prendendo in riferimento il dato relativo al numero di mezzi ogni 100.000 abitanti.

---

<sup>80</sup> *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2018, ad eccezione dei commi 756, 808, 816, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 1127 e 1168 dell'art. 1 e dei commi 16, 36 e 37 dell'art. 18 che entrano in vigore il 29/12/2017.

<sup>81</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, dossier sul *Trasporto pubblico locale*, 15 giugno 2018

Totale di mezzi per il Trasporto Pubblico Locale (TPL) per Comune (mezzi per 100mila abitanti)					
Città	Autobus	Filobus	Tram	Metropolitana	Altro
Bari	74,4	-	-	-	-
Bologna	104,4	11,9	-	-	-
Cagliari	152,4	18,8	5,8	-	-
Catania	66,5	-	-	1,3	-
Firenze	123,4	-	4,5	-	-
Genova	118,4	2,9	-	3	1,0
Messina	18,7	-	2,5	-	-
Milano	103,3	10,4	29,8	66,1	1,6
Napoli	57,8	5,6	4,3	5,1	-
Palermo <sup>a</sup>	37,9	-	-	-	-
Reggio Calabria	47,7	-	-	-	-
Roma	95,5	1,0	5,7	20,6	-
Torino	100,4	-	21,6	6,4	59,4
Venezia	107,0	-	4,5	-	-

Fonte: elaborazione di The European House- Ambrosetti (su dati ISTAT)

Nella tabella le celle vuote indicano che il mezzo non è presente nella città di riferimento (Palermo ha però inaugurato il proprio sistema tramviario composto da 4 linee nel 2016). Tramite un'osservazione dei dati presentati, si può notare che l'autobus risulta in assoluto la modalità di spostamento favorita. Unica eccezione può essere riscontrata nella città di Milano, dove vi è un ampio livello di differenziazione dell'offerta.

Analizzando invece quella che è la domanda di Tpl nei comuni italiani, le elaborazioni ISTAT del 2017 riportano i seguenti dati:

Domanda di Trasporto Pubblico Locale - TPL (passeggeri annui per abitante)		
Città	2015	Variazione 2011-2015
Venezia	760,2	+9,1%
Milano	442,6	-22,2%
Roma	412,3	-26,4%
Bologna	276,5	+10,1%
Torino	275,8	+21,7%
Firenze	231,5	+3,8%
Genova	225,6	-14,5%
Cagliari	155,4	-3,0%
Napoli	130,6	-35,0%
Bari	69,8	+12,0%
Catania	49,2	-25,3%
Reggio Calabria	36,8	-10,7%
Palermo	34,0	-25,6%
Messina	32,2	+5,3%

Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati ISTAT, 2017<sup>82</sup>

<sup>82</sup> <https://www.ambrosetti.eu/> (sito web)

La domanda di mobilità di Roma è scesa del 26,4% tra il 2011 e il 2015, facendo segnare la seconda maggiore diminuzione tra tutte le città metropolitane, seconda solo a quella di Napoli. I dati della Capitale mostrano inoltre un altissimo tasso di motorizzazione, che però, se comparato con quello delle altre città, non risulta così elevato proprio perché l'ampio ricorso ai mezzi privati in Italia è un tratto caratteristico delle abitudini sulla mobilità. La diminuzione della domanda in alcune parti del territorio può essere attribuita al livello di performance aziendale e di servizio offerto al cittadino da parte delle aziende di Tpl operanti sul territorio. I bilanci dell'anno 2015 possono offrire una panoramica generale relativa ai dati produttivi delle maggiori aziende di trasporto italiane.

*Dati produttivi di ATAC, ATM, GTT, ANM, ATAF, AMTAB e AMT (2015)*

<b>Azienda</b>	<b>Numero mezzi</b>	<b>Numero km anno (mln)</b>	<b>Numero addetti</b>	<b>Passeggeri anno (mln)</b>
ATAC – Roma	2.352	150,3	11.857	1.301
ATM – Milano	2.077	154,7	9.588	715,9
GTT – Torino	1.220	66,5	4.878	251,1
ANM – Napoli	865	23	2.671	124
ATAF – Firenze	481	20,2	1.029	90,2
AMTAB – Bari	241	10,03	689	22,8
AMT – Genova	702	26,6	2238	133

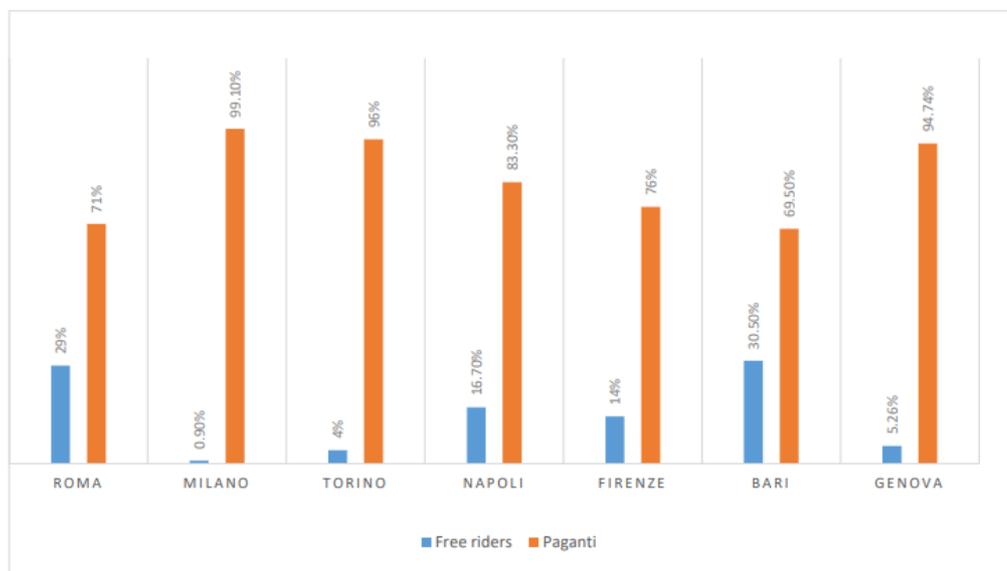
*Fonte: Elaborazioni su bilanci aziendali<sup>83</sup>*

La tabella mostra che l'ATAC dispone del maggiore numero di mezzi (2.352), ma questo dato deve essere relativizzato prendendo in considerazione il numero di passeggeri trasportati all'anno. L'azienda romana infatti raggiunge il primato di capienza di passeggeri a livello nazionale, trasportandone circa 1,3 miliardi l'anno. Nonostante un parco mezzi ed un organico a livello di personale meno numeroso, risulta prima invece per il numero dei chilometri annuali offerti l'ATM di Milano, seguita da Roma e poi dalla GTT di Torino. Le aziende di Napoli e Genova (ANM la prima e AMT la seconda) presentano uno scarto minimo a livello di passeggeri trasportati, ma, considerando invece i chilometri offerti, il sistema di mobilità genovese è superiore di circa 6 milioni (con un parco mezzi ed un organico meno numeroso).

Ma quale sono i fattori che realmente incidono sugli indici di produttività?

<sup>83</sup>E.PROIA, ASSTRA, UITP Transport Economic Commission, *Il trasporto pubblico locale: un confronto europeo*, dodicesimo convegno nazionale dell'associazione, novembre 2015, Cagliari

Rispetto alla questione dei ricavi, non si può non considerare quello che è il livello di evasione tariffaria all'interno paese. Prendendo sempre come riferimento i comuni di Roma, Milano, Torino, Napoli, Firenze, Bari e Genova, osserviamo la distribuzione in percentuale degli utenti paganti e dei free riders nelle aziende considerate.



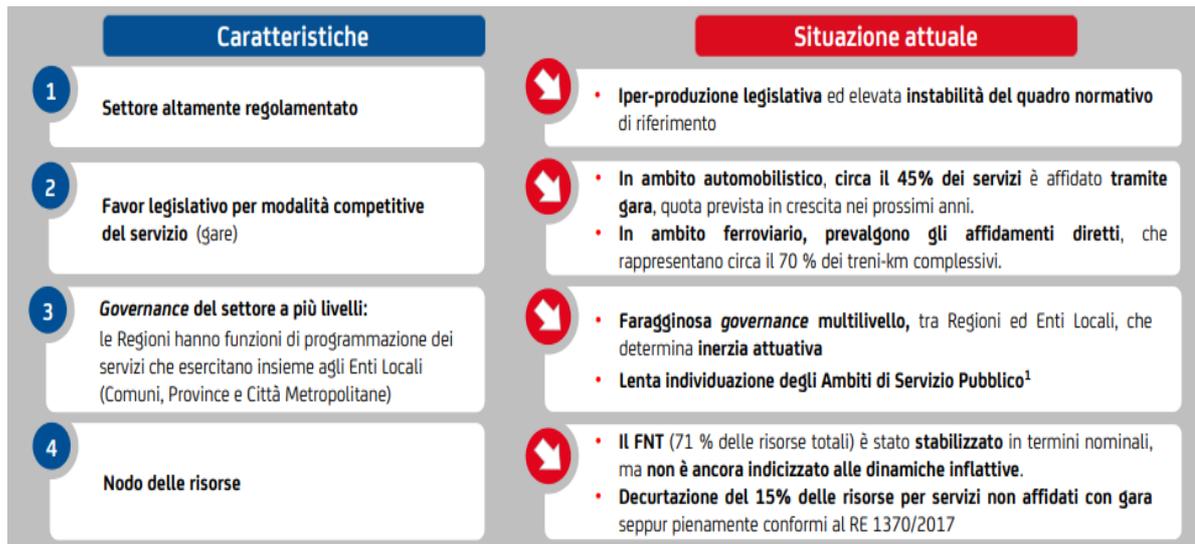
Fonte: Elaborazioni Adkronos su analisi per la campagna contro l'evasione<sup>84</sup>

Utilizzando questo indicatore di efficienza gestionale, si può osservare che è proprio la città di Milano a detenere il record del tasso più basso di evasione tariffaria, che è pari ad un free riders ogni 100 utenti. Spostandoci a Roma, il tasso risulta pari al 29%, dato estremamente negativo che ha costretto l'azienda ad intensificare il ciclo di controlli e di conseguenza ad aumentare la percentuale delle sanzioni. Nonostante questa situazione allarmante, la Capitale risulta seconda nella classifica dell'evasione tariffaria poiché il più alto tasso tra tutte le città considerate è quello di Bari, pari al 30,5%.

In conclusione, all'interno del quadro giurisprudenziale, economico ed istituzionale del nostro paese, si può constatare che alcune variabili critiche, identificate tramite gli indicatori utilizzati fino ad ora, impediscono la creazione di un'offerta concorrenziale del servizio dei trasporti pubblici locali. Un peso particolare lo assumono l'attuale instabilità normativa e la forte frammentazione della *governance* all'interno di un'ottica di iniziativa programmatica e strategica della mobilità urbana.

<sup>84</sup> <http://www.adnkronos.com/> (sito web)

## Assetto istituzionale e di governance del settore TPL in Italia



Fonte: ASSTRA Associazione Trasporti<sup>85</sup>

Come si può evincere dalla tabella sopra rappresentata, il mercato italiano ha risentito dell'elevata instabilità sul piano dei processi legislativi, della breve durata degli affidamenti e della mancanza di una programmazione di spesa certa, che ha scoraggiato gli investitori privati. Infatti, in assenza di risorse stabili e di affidamenti più lunghi, per le imprese di trasporto pubblico è complesso, nel lungo periodo, strutturare piani economico-finanziari solidi e credibili, indispensabili per il coinvolgimento di partner privati negli investimenti. Vi è inoltre un forte spirito di incertezza anche nei confronti della gestione delle risorse proprie di regioni ed enti locali, che hanno fortemente accusato per prime, negli ultimi anni, le misure di austerità adottate in materia di finanza pubblica.

Stando così le cose, è possibile sperare in un miglioramento dei processi di *governance* e in una stabilizzazione delle risorse assegnate al settore?

È realizzabile l'ipotesi di poter avviare una nuova stagione di investimenti, volta a rivitalizzare il comparto organizzativo della programmazione e le modalità gestionali delle dinamiche aziendali in un'ottica strettamente industriale?

Per rispondere a queste domande, dedicheremo il resto dell'elaborato allo studio delle criticità del sistema di Atac-Roma, alla sua struttura interna e al suo *management* dei servizi erogati, passando dall'analisi dei risultati delle programmazioni delle gestioni precedenti ed attuali, fino ad arrivare alla costruzione ideale di eventuali proposte per il

<sup>85</sup> ASSTRA, *Il ruolo della finanza nel cambio di marcia della mobilità urbana*, in collaborazione con Unicredit, 8 febbraio 2018

miglioramento e la massimizzazione delle risorse, in chiave di salvaguardia della buona qualità della vita e dell'ottimizzazione dei costi non solo per le casse del comune, ma anche per quelle dell'intero Stato.

## Capitolo 2

### **Inefficienza di gestione e fragilità della struttura amministrativa: la crisi di Atac**

#### ***2.1) Analisi della mission e della vision di Atac per l'erogazione del servizio pubblico dei trasporti a Roma***

Come già esplicito al principio del precedente capitolo, la dottrina del NPM e i nuovi principi relativi allo sviluppo delle scienze dell'organizzazione hanno di gran lunga influenzato ed innovato l'impianto della disciplina dell'economia pubblica aziendale. Alla base del concetto di ristrutturazione delle teorie della pubblica amministrazione vi è la filosofia gestionale del *management strategico*, improntata all'attenzione verso l'ambiente esterno, attraverso la cura dei rapporti con l'ambiente istituzionale, sociale ed economico, e la ricerca di coerenza tra scelte strategiche ed organizzative. La crescita di una maggiore capacità di pianificazione è diventata quindi fondamentale per le aziende pubbliche, che appaiono sempre più orientate verso la realizzazione di sistemi di controllo e di gestione strategica ciclica. Nell'attuale contesto sociale, dinamico e periodicamente sottoponibile a forti mutamenti esterni o sistemici, una necessità improrogabile diventa quella di stabilire alla base un orientamento strategico che esprima le idee guida assunte dagli attori chiave, riuscendo ad identificare:

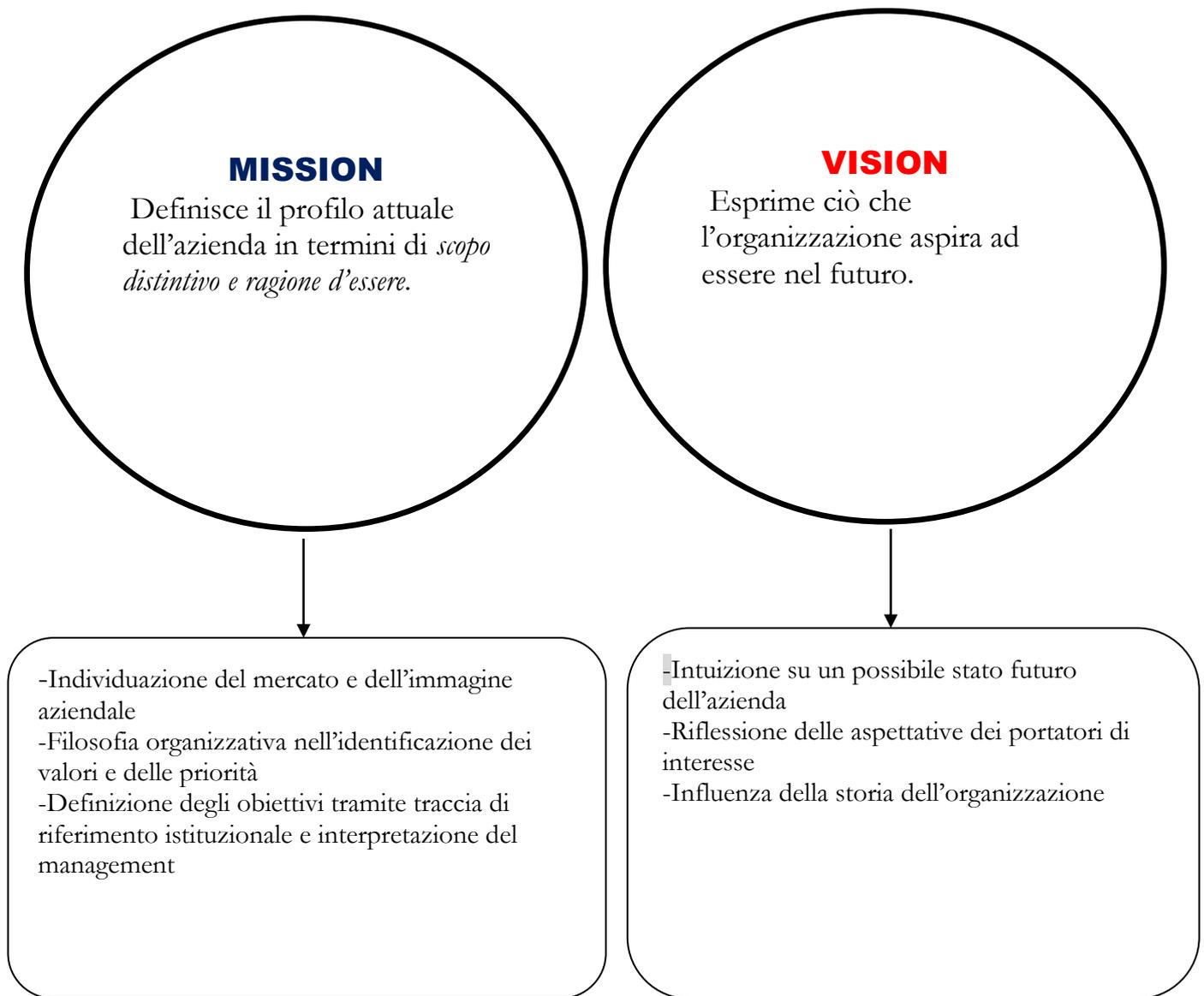
- il campo di attività in cui si intende operare e i relativi criteri di scelta e di selezione delle priorità;
- le finalità e gli obiettivi di fondo dell'impresa;
- la filosofia gestionale e organizzativa;
- le linee guida per gestire le relazioni con i diversi stakeholder;
- i criteri di verifica del successo/insuccesso.<sup>86</sup>

In questo modo, grazie alla capacità di assumere una fisionomia coerente con il contesto delle relazioni socio-economiche, un'impresa è in grado di trovare un sufficiente livello di legittimazione del proprio ruolo. Andiamo ora ad osservare come sono inseriti, all'interno di un'ottica manageriale, i concetti di *mission* e di *vision*, funzionali per la formulazione della strategia aziendale e della sua programmazione<sup>87</sup>.

---

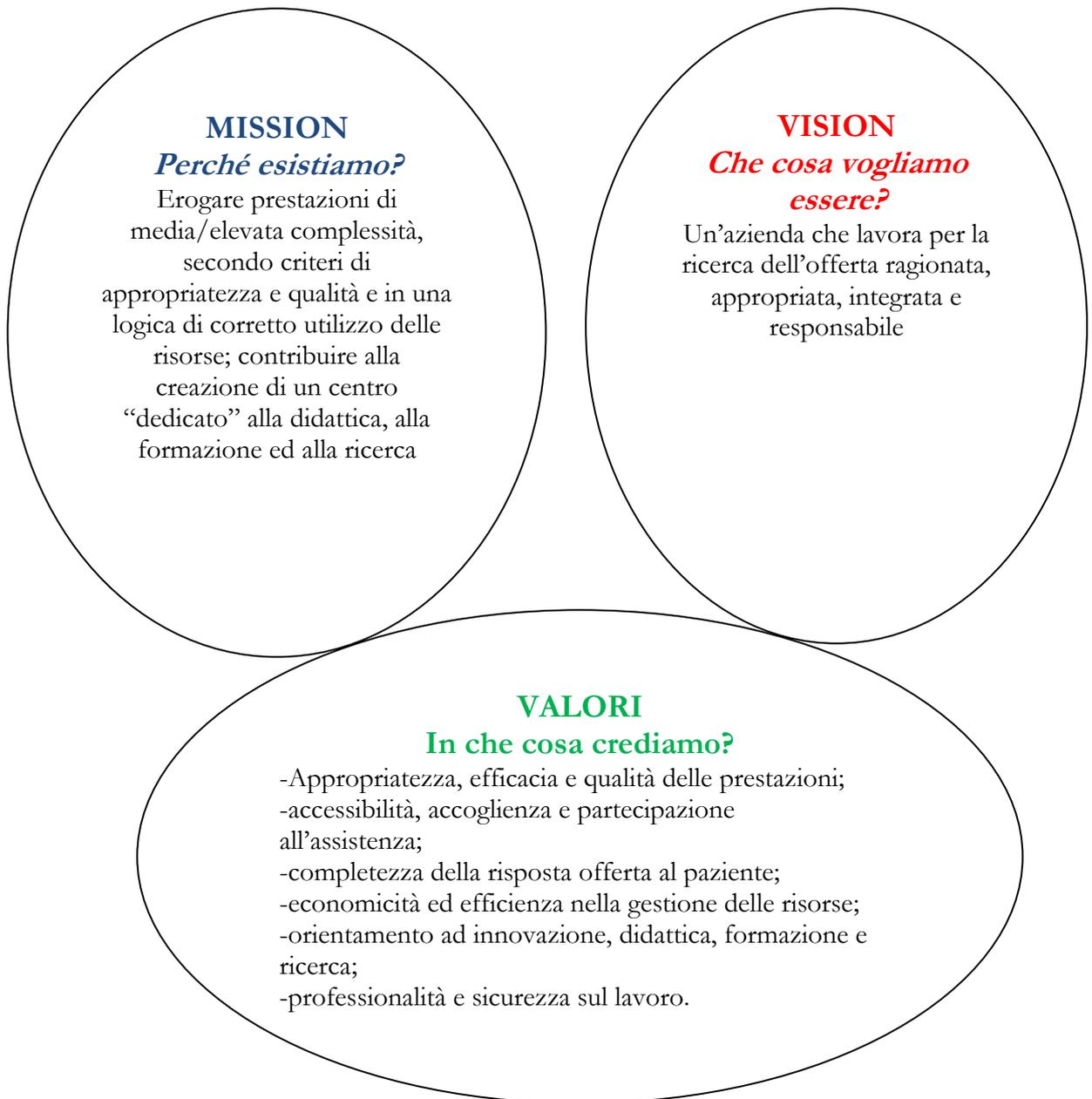
<sup>86</sup> D. ANDREINI - M.BERGAMASCHI, *Strategia nelle aziende dei servizi*, lucidi sistematizzazione della strategia, cattedra di Management sanitario, Università degli studi di Bergamo, Marzo 2014

<sup>87</sup> D. ANDREINI - M.BERGAMASCHI, *Strategia nelle aziende dei servizi*, lucidi sistematizzazione della strategia, cattedra di Management sanitario, Università degli studi di Bergamo, Marzo 2014



Per una corretta identificazione della *mission* e della *vision* individuale di ogni azienda preposta all'erogazione di un servizio pubblico, è necessario rispondere a delle domande essenziali, le cui risposte hanno lo scopo di circoscrivere i campi di applicazione della pianificazione strategica formulata<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> D. ANDREINI - M.BERGAMASCHI, *Strategia nelle aziende dei servizi*, lucidi sistematizzazione della strategia, cattedra di Management sanitario, Università degli studi di Bergamo, Marzo 2014



Prendendo nuovamente in considerazione la struttura amministrativa di Atac S.p.a., i concetti appena esplicitati, necessari per la formulazione del piano della performance, possono essere riscontrati, relativamente agli obiettivi del caso aziendale analizzato, all’interno di quello che viene chiamato *Codice Etico*. Quest’ultimo corrisponde ad uno strumento etico-comportamentale, all’interno di un modello<sup>89</sup> di organizzazione, gestione e controllo, che ha lo scopo di definire i valori di riferimento e gli impegni aziendali, disciplinando in concreto le condotte rilevanti di coloro che operano a servizio dell’Azienda e precisando le regole e i comportamenti ai quali viene riconosciuto un valore

<sup>89</sup> Modello gestionale redatto dalla Società ai sensi del D.lgs. 231/2001

etico positivo<sup>90</sup>. Il Codice rappresenta in sostanza una dichiarazione pubblica dell'impegno di Atac a perseguire i massimi livelli di eticità nel compimento della missione aziendale, tramite l'individuazione degli standard operativi e comportamentali. L'impegno assunto da Atac è quindi quello *di rispettare e a far rispettare i principi generali e le norme etiche indicati nel presente Codice, in quanto tale rispetto, oltre che a fondamentali finalità morali, corrisponde ad una maggiore tutela dello stesso interesse societario, sotto il profilo economico*<sup>91</sup>.

Osserviamo ora quali sono i valori di riferimento ai quali si ispira il presente Codice.



## Responsabilità

- le operazioni compiute ed i comportamenti tenuti nello svolgimento della propria funzione o incarico sono ispirati alla legittimità formale o sostanziale secondo le norme vigenti e le procedure interne.

## Lealtà

- dovere di perseguire l'interesse della società;
- fedeltà alla parola data, alle promesse e ai patti;
- completa buona fede in ogni attività o decisione.

---

<sup>90</sup> L'osservanza delle norme del Codice deve considerarsi parte essenziale delle obbligazioni proprie degli Amministratori e dei Sindaci, nonché di quelle contrattuali dei "dipendenti e di coloro che abbiano comunque rapporti di collaborazione con la Società" ai sensi e per gli effetti dell'art. 2104 del Codice civile

<sup>91</sup> Atac S.p.a, Codice Etico, Premessa, pag.3, codice II, versione 55, file:  
<http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=147>

## **Imparzialità**

- Rispetto dei diritti fondamentali delle persone, tutela dell'integrità morale e garanzia di eguali opportunità;
- eliminazione delle discriminazioni in base all'età, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato di salute, alla razza, alla nazionalità, alle opinioni politiche e alle credenze religiose dei suoi interlocutori.

## **Onestà**

- rispetto e diligenza nei confronti delle leggi vigenti, del codice etico e dei regolamenti interni.

## **Collaborazione tra colleghi e valorizzazione delle risorse umane**

- Assunzione di comportamenti tra dipendenti (a tutti i livelli e gradi di responsabilità) e tra Atac e i medesimi che siano mirati ad agevolare la miglior prestazione possibile di ciascun/a collega e a promuovere ed accrescere le qualità professionali ed il loro effettivo dispiegamento nel corso dell'attività.

## **Efficienza e spirito di servizio**

- Perseguimento della miglior performance in termini di qualità e convenienza dei servizi;
- puntualità di adempimento di doveri e obblighi ;
- ricerca di economicità ottimale nelle prestazioni e nei servizi resi.

92

---

<sup>92</sup> [ibidem]

## Trasparenza

- Impegno di tutti a fornire le dovute informazioni in modo chiaro, frequente e completo, sia all'interno che all'esterno della Società;
- comunicazione verbale e scritta di facile ed immediata comprensione;
- adozione di un sistema amministrativo contabile affidabile nel rappresentare i fatti di gestione.

## Sana concorrenza

- Presenza di principi di di correttezza, trasparenza e leale e sana competizione nei confronti di tutti gli operatori presenti sul mercato.

## Correttezza

- Rispetto dei diritti di ciascun soggetto coinvolto, sotto il profilo della privacy, delle opportunità e del decoro;
- assenza di discriminazioni o conflitti di interesse tra la società e coloro che prestano la propria attività nell'interesse della stessa.

## Integrità

- Garanzia dell'integrità fisica e morale di tutti i dipendenti e i collaboratori;
- mantenimento di condizioni di lavoro rispettose della loro dignità personale e conformi alle normative di legge.

93

Nel rispetto dei principi appena elencati, le norme del Codice si applicano senza eccezioni a quelli che vengono definiti i “destinatari”, che nello specifico sono:

-gli amministratori, i sindaci, le società di revisione;

-i dirigenti e i dipendenti;

-soggetti pubblici e privati che istaurano direttamente o indirettamente rapporti o relazioni di collaborazione con la Società.

Questi devono assumere anche nei comportamenti privati condotte che in nessun modo

---

<sup>93</sup> [ibidem]

possano nuocere alla Società, soprattutto in termine di immagine. Hanno di conseguenza l'obbligo di:

- astenersi da comportamenti contrari a tali norme ed esigerne il rispetto;
- rivolgersi ai propri superiori o alle funzioni a ciò deputate in caso di necessità di chiarimenti sulle modalità di applicazione delle stesse;
- riferire tempestivamente ai superiori o alle funzioni a ciò deputate;
- riportare qualsiasi notizia, di diretta rilevazione o riportata da altri, in merito a possibili violazioni delle norme del Codice;
- riferire qualsiasi richiesta di violare le norme che sia stata loro rivolta;
- collaborare con le strutture a ciò deputate a verificare le possibili violazioni.

Qualora un destinatario quindi venga a conoscenza di situazioni illegali o contrarie ai principi espressi deve informare direttamente, oltre che il proprio diretto superiore, anche l'Amministratore Delegato. Quest'ultimo deve essere considerato esonerato dal vincolo di osservanza dell'ordine gerarchico precostituito, ovvero, nel caso in cui si tratti di componenti del Consiglio di Amministrazione, del Collegio Sindacale e della Società di Revisione o del Presidente del Consiglio di Amministrazione<sup>94</sup>.

Il dovere di informazione relativo alla conoscenza di atti illeciti da parte dei destinatari nei confronti dell'azienda può essere esercitato anche presso l'Odv<sup>95</sup> (*Organismo di Vigilanza*), un organo che vigila sull'organizzazione e sulle procedure degli enti e delle società e che ha il compito di controllare il rispetto del funzionamento e l'osservanza del modello organizzativo aziendale.

Trattandosi di azienda pubblica, Atac, oltre a sancire le regole per la disciplina dei comportamenti interni ed esterni, ha il compito di individuare gli standard minimi qualitativi e quantitativi da rispettare, sulla base delle direttive e degli obiettivi più o meno generali definite dal vertice politico. A tal fine, in osservanza della dottrina legislativa nazionale e comunitaria, in quanto pubblica amministrazione ha l'obbligo di pubblicare la c.d. Carta dei Servizi<sup>96</sup>, un documento in cui vengono definiti i servizi erogati, la *mission* dell'ente ed eventuali sanzioni in caso non vengano raggiunti gli obiettivi, con il fine di

---

<sup>94</sup> Atac S.p.a, Codice Etico, versione CE\_internet, a cura della Direzione Internal Auditing

<sup>95</sup> Previsto dall'art. 6, comma 1, lett. b) del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231

<sup>96</sup> Introdotta come strumento di tutela per i cittadini con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri

del 27 Gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*"

monitorare e migliorare la qualità dell'offerta<sup>97</sup>.

Con questa pubblicazione quindi, Atac stringe un *patto* con la città e con i cittadini con l'intento di:

- fornire informazioni sui servizi;
- descrivere gli indicatori di qualità, i relativi obiettivi e i margini di miglioramento;
- favorire la partecipazione e la condivisione degli obiettivi di qualità con gli utenti e i cittadini e coinvolgerli nel progetto;
- predisporre procedure di ascolto che tengano conto della *customer satisfaction*.

Questo contratto viene indicato, per le strutture amministrative in generale, come l'unico strumento normativo a disposizione degli enti pubblici per assegnare ad un operatore il diritto di esclusiva all'erogazione di un servizio. Considerando la concessione di tale diritto, l'operatore deve rispettare gli obblighi derivanti dal contratto, che possono riguardare standard di servizio, tetti tariffari e target da raggiungere.

Inoltre, la Carta garantisce il rispetto dei sei principi generali dettati dal DPCM del 30/12/1998<sup>98</sup>:

- 1) eguaglianza;
- 2) imparzialità per tutti coloro che intendono usufruire dei servizi Atac;
- 3) continuità e regolarità del servizio (salvo cause di forza maggiore);
- 4) efficienza ed efficacia;
- 5) tutela ambientale;
- 6) partecipazione e trasparenza.

Nell'osservanza di questi principi, Atac si impegna a realizzare i seguenti obiettivi:

- un servizio di trasporto pubblico e di sosta su strada efficiente, affidabile, in grado di soddisfare le esigenze della collettività e di ridurre l'utilizzo del mezzo privato (anche attraverso sinergie/partnership con le aziende del settore);
- una gestione efficiente delle proprie attività finalizzata al contenimento degli impatti ambientali;
- un impegno costante verso il miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori promuovendo logiche di prevenzione;

---

<sup>97</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica : <http://www.funzionepubblica.gov.it/dipartimento-della-funzione-pubblica> (sito web)

<sup>98</sup>Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)

• un rispetto dei principi etici, alla base della responsabilità sociale d'impresa, che si configura anche attraverso l'adozione e la diffusione del Codice Etico, nonché l'attuazione di tutti quei provvedimenti atti a garantire la piena attuazione del Codice Etico stesso<sup>99</sup>.

In quest'ottica, gli obiettivi si traducono poi nel particolare in servizi offerti. Oltre al servizio pubblico in superficie e alle attività di supporto alla mobilità, come la gestione dei parcheggi, l'offerta negli ultimi anni è stata arricchita, anche grazie all'introduzione di nuovi servizi aggiuntivi, tra i quali i trasporti turistici e il noleggio. Nel dettaglio i servizi erogati da Atac sono:

- trasporto di linea urbano di superficie;
- trasporto di linea urbano di metropolitana;
- trasporto urbano ed extraurbano su ferrovia leggera;
- rete di vendita dei titoli di viaggio e di sosta;
- sosta su strada a pagamento;
- sosta di interscambio;
- servizio turistico attraverso Trambus Open;
- servizio di noleggio tram storici;
- servizio di noleggio per attività cinematografiche.

In particolare, per quel che riguarda il trasporto pubblico di superficie, il servizio si articola in tre modalità (autobus, filobus e tram), lungo una rete che si snoda per oltre 3.600 chilometri, sulla cui superficie sono attive 320 linee servite da bus, 4 servite da bus elettrici, 1 da filobus e 6 da tram<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Carta dei Servizi 2013 Atac S.p.A., sezione *Politiche di Atac per la qualità*, pag. 34, [http://www.agenzia.roma.it/documenti/carta\\_servizi/40.pdf](http://www.agenzia.roma.it/documenti/carta_servizi/40.pdf) (sito web)

<sup>100</sup> Carta dei Servizi Atac S.p.A., *Servizi offerti*, pag.9, <http://www.atac.roma.it/documenti/carta-dei-servizi-2013/> (sito web)

## *Dati strutturali trasporto pubblico di superficie*

Parco mezzi		2.085 bus 166 tram 30 filobus
Km di linee <sup>4</sup>		3.636
Numero fermate		7.037
Numero linee <sup>5</sup>		331
di cui : linee autobus		320
linee con bus elettrici		4
linee tram		6
linee filobus		1
Distanza media delle fermate (metri) <sup>6</sup>		394
Copertura giornaliera (ore)		24
Volume di produzione (vett.km) <sup>7</sup>		106.015.644
Passeggeri trasportati nel 2012 <sup>8</sup>		945.320.189

*Fonte: Carta dei Servizi 2013, Atac S.p.A.*

Il servizio di metropolitana invece viene erogato sulle due linee A e B-B1 per un'estensione complessiva della rete pari a circa 41 km. La Linea A, attiva dal 1980, effettua un percorso di oltre 18 km, che viene coperto da capolinea a capolinea in un tempo medio di 41 minuti ed è dotata di 27 fermate, quattro delle quali di interscambio con la rete ferroviaria. Il servizio giornaliero viene erogato mediante l'impiego di 33 treni.

La linea B, attiva invece già dal 1955, percorreva inizialmente la tratta Laurentina-Termini. Nel 1990 è stata prolungata poi fino a Rebibbia e il 13 giugno 2012 si è aggiunta la tratta Bologna-Conca d'Oro della diramazione B1, che si innesta nella stazione di Piazza Bologna dell'esistente linea B ed è dotata di 3 nuove stazioni (S.Agnese/Annibaliano, Libia, Conca d'Oro), alle quali si è sommata la quarta nel 2015 (Jonio). Il tracciato è interamente sotterraneo e il tempo medio di percorrenza tra Laurentina e Jonio è di 35 minuti<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Carta dei Servizi Atac S.p.A., *Servizi offerti*, pag.11, <http://www.atac.roma.it/documenti/carta-dei-servizi-2013/> (sito web)

### Dati strutturali servizio metropolitana

	Linea A	Linea B-B1	
	Anagnina-Battistini	Laurentina-Rebibbia	Laurentina-Conca d'Oro
Lunghezza percorso (km)	18,424	18,151	16,403
Stazioni	27	22	18
Tempo di percorrenza	41 min	34 min	32 min
Treni (parco rotabili)	44	39	
Volume di produzione (vett.km) <sup>16</sup>	21.080.521	17.909.920	
Passeggeri trasportati nel 2012 <sup>17</sup>	278.932.336		

Fonte: Carta dei Servizi 2013, Atac S.p.A

### Orario di inizio e di fine servizio

	Linea A	Linea B-B1	
	Anagnina-Battistini	Laurentina-Rebibbia	Laurentina-Conca d'Oro
Lunedì-giovedì	5.30-23.30	5.30-23.30	5.32-23.26
Venerdì	5.30-1.30	5.30-1.27	5.32-1.30
Sabato	5.30-1.30	5.30-1.27	5.33-1.30
Domenica e festivi	5.30-23.30	5.30-23.30	5.33-23.27

Fonte: Carta dei Servizi 2013, Atac S.p.A.

Considerando poi il servizio di ferrovia metropolitana regionale, esso viene svolto sulle tre linee Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Viterbo per un'estensione complessiva di circa 140 km.

Per quel che riguarda la sosta tariffata sul territorio comunale, essa è attiva nelle aree della città caratterizzate da particolari condizioni di traffico e sosta di mezzi privati. La sosta nelle strisce blu della città è soggetta al pagamento di una tariffa oraria nell'arco temporale che va, nei giorni feriali, dalle 8.00 alle 19.00/20.00. In alcune strade, in particolare nelle zone centrali incluse, l'orario viene esteso fino alle ore serali/notturne (fino alle 23.00 o fino alle 3.00). Sono inoltre previste tariffe agevolate per la sosta breve, per la sosta giornaliera e per la sosta nel corso del mese solare<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> Carta dei Servizi Atac S.p.A., *Servizi offerti*, pag.20, <http://www.atac.roma.it/documenti/carta-dei-servizi-2013/> (sito web)

### *Dati strutturali sosta tariffata su strada*

Ambiti territoriali a sosta tariffata (n.)	29
Estensione territoriale (kmq)	39
Posti auto tariffati	76.158
Posti a sosta gratuita (max 3 ore)	18.117
di cui presso gli ospedali	1.321
Parcometri	2.584
Sanzioni elevate nel 2012	302.008

*Fonte: Carta dei Servizi 2013, Atac S.p.A.*

Dopo aver individuato le basi per la costruzione della strategia aziendale in relazione all'offerta proposta, ci soffermeremo sull'analisi del modello di governance, della struttura interna e dell'articolazione degli uffici, per poi verificare i diversi casi di affidamento dell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale e la loro organizzazione per la pianificazione delle politiche di Atac.

## ***2.2) Modello organizzativo di gestione e controllo, struttura della governance e rapporti di servizio nelle attività aziendali di Atac S.p.A.***

Atac S.p.A. , basandosi sulle prescrizioni dettate dal D.lgs. n.231/2001, ha sviluppato un proprio Modello aziendale organizzativo,finalizzato ad alcuni fondamentali obiettivi,tra i quali:

- individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi i reati;
- predisporre specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni della società in relazione ai reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di tali reati;
- prescrivere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del modello organizzativo;
- introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello organizzativo<sup>103</sup>.

La predisposizione e l’adozione del Modello rispondono alla necessità di creare un contesto regolato da prescrizioni legislative, che hanno l’incarico di monitorare e revisionare le norme interne e gli strumenti di governance già appartenenti alla cultura e all’organizzazione della Società.

Il presente modello, realizzato inizialmente in attuazione delle linee guida di Asstra, concordate con il Ministero delle Attività Produttive e depositate presso il Ministero della Giustizia, ha come fine ultimo quello di utilizzare i processi di *risk assessment* e *risk management*,tramite i quali possono essere identificate le linee guide per strutturare un sistema di controllo interno, composto dai seguenti elementi:

- *ambiente di controllo*,caratterizzato dai seguenti fattori:
  - integrità e valori etici;
  - filosofia e stile gestionale del Management;
  - struttura organizzativa;
  - attribuzione di autorità e responsabilità;
  - politiche e pratiche del personale;
  - competenze del personale;
  - Codice Etico, competenza tecnica, manageriale, statura morale e intellettuale del vertice

---

<sup>103</sup> Atac S.p.A., *Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo*, ai sensi del decreto legislativo 8 Giugno 2001, n.231, parte generale, MOG ex D.lgs. 231/01 PG – ATAC S.p.A. – edizione 2016

societario;

- valutazione dei rischi, consistente nell'analisi e individuazione degli elementi che possono pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi, al fine di determinare come questi rischi dovranno essere gestiti (*Risk Management*)
- attività di controllo, i cui principali strumenti sono individuati nel controllo amministrativo e contabile, nelle procedure, nella separazione di responsabilità, nel sistema di deleghe e di autorizzazioni, nell'accesso ai beni, nel sistema di riconciliazioni e nell'*Accountability*;
- informazione e comunicazione, caratterizzata dalla definizione di un sistema informativo (sistema informatico, flusso di reporting, sistema di indicatori per processo/attività) che permetta sia ai vertici della società sia al personale operativo di effettuare i compiti a loro assegnati;
- monitoraggio, inteso come processo che verifica nel tempo la qualità e i risultati dei controlli interni che sono stati implementati, attraverso attività di monitoraggio continuo o interventi di valutazione specifici<sup>104</sup>.

Nello specifico, la rilevazione dei rischi si ispira al sistema di monitoraggio e gestione del rischio inquadrato nell'ambito del modello ERM cioè del modello di *Enterprise Risk Management*, definito dal CoSO (*Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission*). Si tratta di un modello progettato per individuare eventi potenziali che possono influire negativamente sull'attività aziendale, finalizzato a gestire il rischio entro limiti accettabili e volto a fornire una ragionevole sicurezza sul raggiungimento degli obiettivi aziendali<sup>105</sup>.

A seguito dell'ultima riorganizzazione aziendale<sup>106</sup>, è stata prevista una nuova allocazione della funzione *risk management* tramite l'avviamento di un percorso di rilancio dell'attività, come specificato nell'ambito del *Piano di Risk Management (PRM)*<sup>107</sup>, in cui è stata definita la *risk strategy* aziendale, che si sviluppa verso il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) aggiornamento modello *Risk*;
- b) attività di *risk assessment*;

---

<sup>104</sup> [ibidem]

<sup>105</sup> [ibidem]

<sup>106</sup> Disposizione Organizzativa n°18 del 3 agosto 2016

<sup>107</sup> formalizzato con nota n°0145711 del 11/10/2016

- c) ottimizzazione del flusso ed approntamento procedura per il processo di *risk management* (RM);
- d) attività di informazione e sensibilizzazione sulla valutazione del rischio.

Relativamente all'aggiornamento del modello, la funzione del RM di Atac, di utilità per il supporto dei vertici aziendali, ha predisposto l'istituzione di un metodo uniforme, che ha permesso la formulazione di un Modello metodologicamente strutturato che, ispirato agli standard previsti dal CoSO ERM 2004, ha lo scopo di:

1. individuare eventi potenziali che possono influire sull'attività aziendale;
2. valutare e pesare il rischio;
3. gestire il rischio entro il limite del rischio accettabile;
4. fornire una ragionevole sicurezza sul raggiungimento degli obiettivi aziendali<sup>108</sup>.

Nell'ambito dell'impostazione generale della metodologia, il rischio, oltre a non essere considerato come perdita di opportunità, ma come impatto negativo per l'azienda, viene quantificato sulla base di tre parametri: impatto, probabilità e controllo. Considerando nello specifico l'impatto, risulta importante la distinzione tra rischio teorico "inerente" (RI), definito come il rischio associato ad un evento a prescindere dagli effetti di prevenzione del sistema di controllo interno, e rischio "residuale" (RR), che corrisponde al rischio presente dopo l'applicazione di controlli o di strategie di prevenzione.

Per quel che concerne il *risk assessment*, esso si sviluppa tramite diverse attività, tra le quali:

- l'elaborazione del piano di intervento in merito ai processi da mappare;
- cicli di interviste strutturate con i process owner dei vari processi;
- rilevazione ed autovalutazione assistita preliminare dei rischi e dei controlli secondo l'analisi dei processi; - condivisione delle informazioni e delle osservazioni con gli intervistati;
- pesatura dei rischi mappati;
- condivisione con il vertice della mappatura rilevata<sup>109</sup>.

L'attività prevista dal PRM interessa nel breve periodo i seguenti settori:

- CORPORATE- Commerciale e Sistemi – Sistemi Informativi
- OPERATIONS – I) Verifica - lotta all'evasione Tariffaria II) Sosta e Parcheggio;
- OPERATIONS -Metroferro – Pulizie<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, pagina 13 e seguenti, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434> (sito web)

<sup>109</sup> [ibidem]

Per quel che riguarda le attività di controllo invece, l'organismo cui affidare il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello, chiamato Organismo di Vigilanza, deve essere, oltre che interno alla società e dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, caratterizzato dai seguenti requisiti:

- autonomia e indipendenza;
- professionalità;
- continuità d'azione.

L'Organismo di Vigilanza ha un rapporto diretto di informazione con l'Amministratore Unico di Atac S.p.A. e resta in carica sino alla scadenza del mandato dell'Amministratore Unico che l'ha nominato. I suoi membri, che devono possedere adeguate professionalità adatte al contesto e al compito affidato, sono rieleggibili e rimangono comunque in carica fino alla deliberazione di nomina dei successori, per consentire e garantire una reale continuità d'azione. Esso deve essere autonomo e indipendente, cioè privo di quei compiti operativi che lo renderebbero partecipe di decisioni e attività che potrebbero condizionarne l'obiettività di giudizio, e composto da due membri esterni e dal responsabile della funzione aziendale di Internal Auditing, Ispettivo e Antifrode<sup>111</sup>.

Il sistema di controllo interno è quindi un insieme di strumenti, strutture, regole, procedure e principi organizzativi per il corretto svolgimento delle attività e la garanzia del buon funzionamento della società, perseguendo gli obiettivi di:

- efficacia, efficienza ed economicità nei processi;
- conformità a leggi, norme, regolamenti e procedure interne;
- affidabilità ed integrità delle informazioni;
- salvaguardia del patrimonio societario.

In quest'ottica la Società, oltre all'Organismo di Vigilanza e al Collegio Sindacale, è dotata anche di:

- una struttura di *Internal Auditing*, con il compito di accertare l'adeguatezza dei diversi processi aziendali ed assicurare la conformità degli adempimenti operativi;
- una struttura dipendente dall'Amministratore Delegato dedicata al monitoraggio dei rischi economici finanziari;

---

<sup>110</sup> Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, pagina 14, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434> (sito web)

<sup>111</sup> Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, pagina 12, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434> (sito web)

- un sistema di controllo contabile della Società, esercitato da una Società di revisione<sup>112</sup>, individuata mediante procedura di gara.

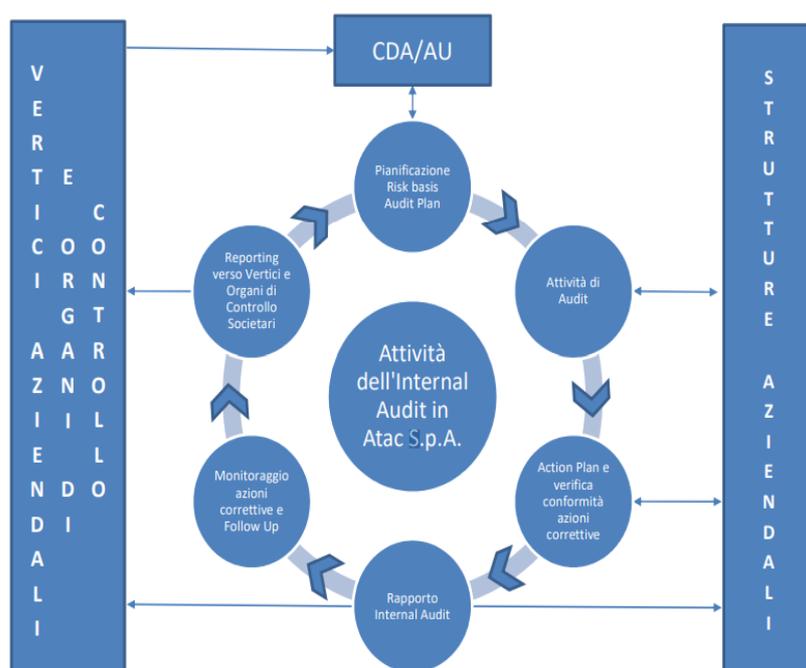
La funzione di *Internal Auditing*, inserita nella Struttura Internal Audit, Ispettivo e Antifrode riporta al Presidente del CdA e si occupa di predisporre annualmente il *Piano di Audit* da sottoporre all'approvazione del vertice aziendale, con il compito di curarne poi l'esecuzione.

Sono oggetto delle attività di *Internal Audit* tutte le funzioni, unità, processi e sistemi informatici aziendali (inclusi i sistemi di rilevazione contabile).

Il Direttore Internal Audit, così come tutto il personale della Direzione, non è responsabile di alcuna area operativa e ha accesso diretto alle informazioni utili per lo svolgimento del proprio incarico e svolge alcune fondamentali funzioni, tra le quali:

- redigere una relazione annuale contenente adeguate informazioni sull'attività svolta nell'anno, sul rispetto del *Piano di Audit*, nonché la valutazione sull'idoneità del Sistema di Controllo Interno;
- elaborare relazioni specifiche in caso di eventi di particolare rilevanza.

#### *Attività dell'Internal Audit in Atac S.p.A*



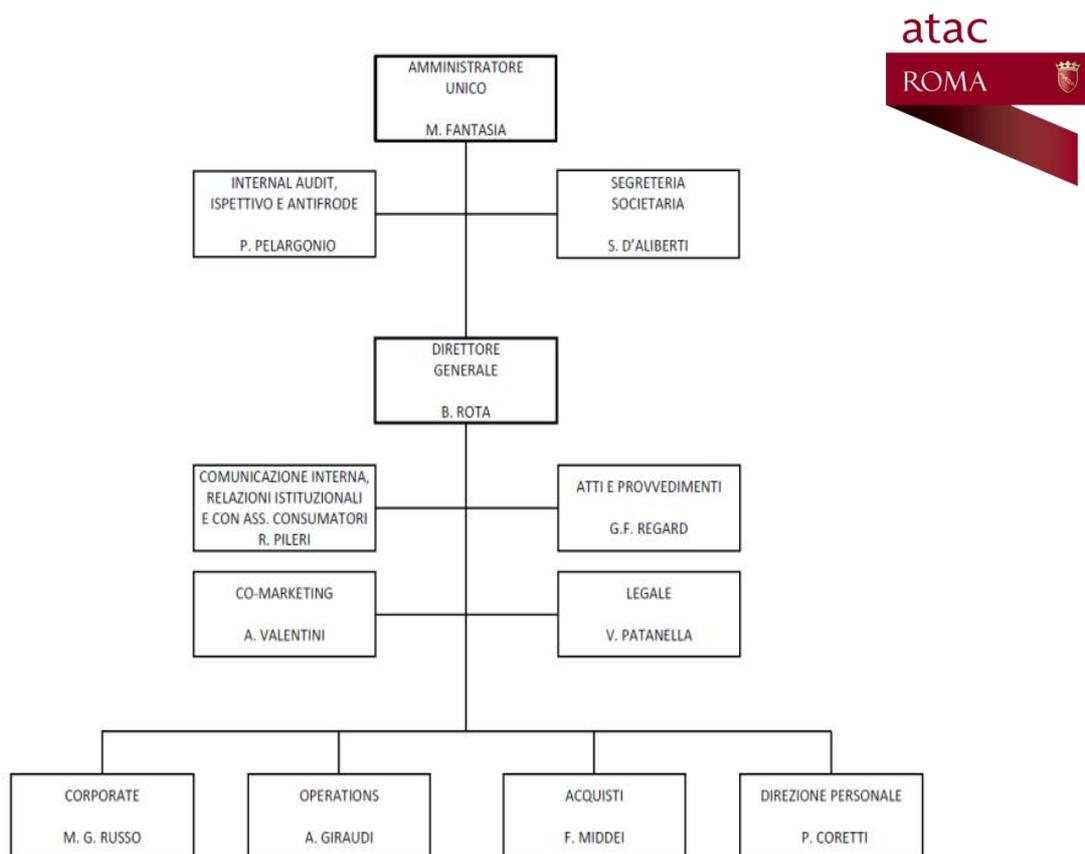
Fonte: Fonte: Relazione sul Governo Societario Atac S.p.A, anno 2016

<sup>112</sup> La società di revisione deve essere in possesso dei requisiti di legge, ai sensi dell'art. 2409 bis ss. Cod. Civ.

Come mostrato nel grafico, gli interventi di *Internal Audit* sono pianificati in base ad un Piano di Audit annuale, predisposto dal Direttore Internal Audit e approvato, con cadenza almeno annuale, dal Presidente del CdA. I risultati di ciascun intervento sono riportati nei *Rapporti di Internal Audit*, rapporti che, inviati contestualmente al Presidente del CdA, al Direttore Generale e anche al Collegio Sindacale (nei soli casi di utilità e necessità) e trasmessi poi, per gli aspetti di competenza, all'Organismo di Vigilanza, riportano la descrizione e i rilievi e le limitazioni riscontrati, ai quali seguono azioni correttive di cui l'Audit assicura il monitoraggio<sup>113</sup>.

In linea generale, a livello di organigramma aziendale, oltre gli organi di indirizzo politico-amministrativo (il Consiglio d'Amministrazione e il Collegio Sindacale) e quelli di monitoraggio e controllo, vi sono altri uffici, che sono articolati nella seguente maniera<sup>114</sup>:

### Organigramma aziendale



Fonte: Relazione sul Governo Societario Atac S.p.A, anno 2016

<sup>113</sup> Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, pagina 8 e seguenti, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434> (sito web)

<sup>114</sup> Atac S.p.A., sito web : <http://www.atac.roma.it/page.asp?p=223> (documenti sull'organizzazione, sezione Trasparenza)

L'organigramma che illustra la macrostruttura della società viene approvato dal Consiglio d'Amministrazione e comunicato a tutti i dipendenti attraverso la diffusione di un apposito Ordine di Servizio. Come si può osservare, la macrostruttura della società descrive la missione, i ruoli e le responsabilità.

Essa è predisposta dall'Amministratore Delegato e segue i seguenti criteri:

- netta distinzione tra le funzioni di gestione operativa, controllo, supporto e servizi;
- precisa definizione dei ruoli e responsabilità dei vari livelli organizzativi ;
- ottimizzazione delle competenze specialistiche di business<sup>115</sup>.

In coerenza con la richiesta di potenziamento delle aree produttive dell'assetto organizzativo, data dalle logiche del mercato concorrenziale, è maturata la scelta di sviluppare l'organigramma aziendale tenendo separate le funzioni connesse al governo delle aree di costo e delle aree di ricavo da quelle di *staff*, in diretta relazione con l'Amministratore Unico. A tal scopo sono state istituite le due Direzioni di riferimento, che corrispondono al dipartimento di *Corporate* e a quello delle *Operations*.

Con riferimento all'affidamento dell'esercizio dei servizi, si deve ricordare che l'Atac, società interamente posseduta dal Comune di Roma, opera nel settore del Trasporto Pubblico Locale come affidataria *in house* del servizio pubblico del Tpl sul territorio urbano di Roma Capitale, sussistendo tutti i presupposti richiesti dalla normativa nazionale<sup>116</sup> e dal diritto comunitario, ossia:

- capitale sociale interamente pubblico (di proprietà al 100% di Roma Capitale);
- controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi da parte dell'ente titolare del capitale sociale;
- realizzazione della parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla<sup>117</sup>.

Sul piano della gestione, le attività di pianificazione e regolazione sono separate da quelle di conduzione dei servizi. Gli attori che concorrono alla realizzazione complessiva della mobilità pubblica a Roma in origine erano:

- **Comune di Roma**, che stabilisce le linee guida in materia di trasporto pubblico; f
- **ATAC S.p.A.**, la nuova Agenzia per la Mobilità del Comune di Roma (nata a dicembre 2005 dalla fusione di Atac SpA e Sta SpA) – che esercita compiti di

---

<sup>115</sup> Atac S.p.A., *Codice di Corporate Governance*, pag.9, <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=3870> (sito web)

<sup>116</sup> art. 113, D. Lgs. N. 267/2000 TUEL e successive modificazioni ed integrazioni

<sup>117</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio* al 31 Dicembre 2016, documenti sui bilanci: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/bilanci/277.pdf> (sito web)

pianificazione del trasporto pubblico e controllo dei servizi, è proprietaria dei mezzi e delle infrastrutture, gestisce la rete di vendita dei titoli di viaggio e cura l'informazione e la comunicazione con utenti e cittadini;

- **Met.Ro. SpA**, l'azienda del Comune di Roma alla quale è affidata la gestione delle due linee di metropolitana (A e B); f
- **Trambus SpA**, l'azienda del Comune di Roma che gestisce l'80% (271 linee) del trasporto di superficie;
- **Tevere Tpl**, società consortile privata che, a seguito di gara pubblica, si è aggiudicata la gestione del 20% (75 linee) del servizio di superficie<sup>118</sup>.

Dal 2010, si è dato il via all'accorpamento dei servizi, che ha fatto sì che Atac inglobasse Trambus e Met.Ro. tornando a gestire direttamente il trasporto pubblico ceduto a Trambus nel 2000 ed assumendo la gestione delle linee su ferro. La pianificazione e la progettazione, i servizi per la mobilità sostenibile, lo sportello al pubblico e il contact center sono rimasti di proprietà di Agenzia Roma Servizi per la Mobilità. Sempre in quell'anno il consorzio Roma TPL (ex Tevere TPL) ha siglato un contratto della durata di 8 anni con Roma Capitale ed Atac, per ottimizzare la gestione di alcune linee periferiche e del centro. Il 25 novembre 2014 Atac ha inglobato poi OGR Roma srl e il mese successivo dello stesso anno ha completato l'iter di incorporazione di Roma Patrimonio, società controllata al 100% dal Comune di Roma<sup>119</sup>.

In sintesi, attualmente le società partecipate da Atac S.p.A. possono essere così elencate<sup>120</sup>:

*Elenco delle società partecipate da Atac. S.p.A.*

**TRAMBUS OPEN S.P.A. IN LIQUIDAZIONE**

**Composizione societaria**

<b>Socio</b>	<b>Capitale</b>	<b>Quota Percentuale</b>
A.T.A.C. S.p.A.	€ 130.000	60%

<sup>118</sup> Atac S.p.A., *Carta dei servizi del trasporto pubblico a Roma*, Roma, Luglio 2006

<sup>119</sup> P.SPIRITO, *Trasportopoli. Cronache dall'inferno Atac*, Guerini e Associati, 10 novembre 2016

<sup>120</sup> ATAC S.p.A., *Elenco delle società partecipate da Atac S.p.A.*, pubblicazione per la trasparenza, <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=3340> (file pdf)

**Oggetto sociale:**

*La società ha per oggetto l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale a rilevanza turistica e non, l'esercizio di servizi di trasporto turistico privato sia di passeggeri che di merci e bagagli, l'attività di noleggio dei propri mezzi, con autista o senza, e l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, tecniche, commerciali collegate<sup>121</sup>.*

Trambus Open S.p.A. (in liquidazione) è stata cancellata dal registro delle imprese nel 2015 e la procedura fallimentare pendente nei confronti dell'impresa considerata è stata archiviata nel 2017 data la revoca della sentenza dichiarativa di fallimento nel 2016<sup>122</sup>.

**ASSICURAZIONI DI ROMA – MUTUA ASSICURATRICE ROMANA****Composizione Societaria**

<b>Socio</b>	<b>Capitale</b>	<b>Quota Percentuale</b>
ATAC S.p.A.	€ 16.000.000	13,5%

**Oggetto:**

*La società ha per oggetto l'esercizio delle assicurazioni e della riassicurazione nei seguenti rami: responsabilità civile autoveicoli terrestri, infortuni, malattia, corpi di veicoli terrestri, corpi di veicoli ferroviari, corpi dei veicoli marittimi, lacustri e fluviali, merci trasportate, incendio ed elementi naturali, altri danni a beni, perdite pecuniarie di vario genere, tutela giudiziaria, assistenza. La società potrà estendere le sue operazioni a qualunque altro ramo di assicurazione permesso dalla legge e riassicurare o coassicurare tutti o parte dei rischi. assunti<sup>123</sup>.*

**OFFICINA GRANDI REVISIONI ROMA S.R.L. (OGR ROMA S.R.L.)**

- a decorrere dal 25/11/2014 la società OGR è confluita in Atac -

**Composizione societaria**

<b>Socio Unico</b>	<b>Capitale</b>	<b>Quota Percentuale</b>
ATAC S.p.A.	€ 120.000	100%

**Oggetto:**

*La società ha per oggetto la manutenzione straordinaria, la riparazione, la ristrutturazione, la revisione e revamping del materiale rotabile metroferroviario, di*

<sup>121</sup> [ibidem]

<sup>122</sup> TRIBUNALE DI ROMA, Sezione Fallimentare, sentenza della Corte d'Appello 5119/2017

<sup>123</sup> [ibidem]

tutti i tipi di veicoli ferrotramviari e/o componenti degli stessi<sup>124</sup>.

#### **ATAC PATRIMONIO S.R.L.**

##### **Composizione societaria**

<b>Socio Unico</b>	<b>Capitale</b>	<b>Quota Percentuale</b>
ATAC S.p.A.	€ 150.000.000	100%

##### **Oggetto:**

La gestione amministrativa del patrimonio immobiliare, la verifica dell'integrità dei beni impiegati dalle aziende comunali del TPL e da altri soggetti; la progettazione, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti per il TPL e la mobilità anche attraverso atti di acquisto e di locazione; la realizzazione, l'ampliamento e la ristrutturazione di strutture immobiliari da adibire a centri intermodali<sup>125</sup>.

#### **PARTECIPAZIONI IN ALTRE IMPRESE**

Si tratta di società nelle quali ATAC S.p.A. detiene percentuali minime del capitale sociale e nelle quali non esprime alcun componente degli organi amministrativi. Nella tabella che segue vengono elencate le suddette partecipazioni e la relativa percentuale di capitale di proprietà di ATAC S.p.A.

<b>Società</b>	<b>% del capitale</b>
Consel – Consorzio Elis S.c. a r.l.	1 %
Banca Popolare Etica società coop.va per azioni	0,01 %
Banca di Credito Cooperativo di Roma società coop.va per azioni	0,02 %
Società per il Polo Tecnologico Industriale Romano S.p.A.	0,033 %

*Fonte: Atac S.p.A, Partecipate, Pubblicazione per la Trasparenza*

La disciplina dell'affidamento dei servizi relativi al trasporto pubblico da parte dell'ente amministrativo Roma Capitale all'Atac, società *in house* dell'ente medesimo, è contenuta all'interno del Contratto dei Servizi, in cui viene descritta anche la strategia di pianificazione delle reti e di razionalizzazione dell'offerta. La logica dell'affidamento, che decorre dal 1 Agosto 2015 e terminerà il 3 Dicembre 2021<sup>126</sup>, si basa su livelli adeguati di servizio per ciascuna modalità di trasporto, definiti dal *Programma di Esercizio* (PE) di

<sup>124</sup> [ibidem]

<sup>125</sup> [ibidem]

<sup>126</sup> Validità originariamente prevista dal 1 agosto 2015 al 3 dicembre 2019 ,prorogata poi al 3 dicembre 2021 con DAC 2/2018.

riferimento elaborato dall'Amministrazione. Esso, che comprende esclusivamente il delineamento delle corse per il servizio al pubblico e la specificazione di ogni linea, viene affiancato dal *Piano di efficientamento*, predisposto attraverso il supporto di Roma Servizi per la Mobilità. Il Piano, formulato per una miglior soddisfazione della domanda di trasporto e per il raggiungimento di un livello ottimale in ambito di efficienza nella gestione dei servizi, viene orientato sulle seguenti linee di azione:

- ridefinire la rete portante con servizi ordinari ad alta frequenza;
- riprogrammare i servizi sulla base dell'utenza realmente servita;
- razionalizzare e regolarizzare il trasporto pubblico nelle zone periferiche anche con servizi ad orario e servizi flessibili per aree a domanda debole;
- garantire nelle zone periferiche e nei nuovi insediamenti abitativi un idoneo ed adeguato servizio delle linee di superficie, migliorando i collegamenti ed intensificando la frequenza delle corse;
- ridefinire e potenziare il servizio notturno in base ai flussi di domanda<sup>127</sup>.

Il *Piano di efficientamento* contiene inoltre il calcolo dei costi standard assunti come costi obiettivo ai quali tendere durante il periodo regolatorio.

*Costi Standard per ciascuna tipologia di trasporto individuati da Roma Capitale*

	Costo Standard (€/vett*km)
Autobus (diesel, metano)	5,20
Autobus (elettrici)	7,31
Tram	10,91
Filobus	10,17
Metro	26,50*

(\*) Si riferisce ai Treni km

*Fonte: Contratto dei servizi tra Atac Roma Capitale ed Atac S.p.A.*

Prima di analizzare i sistemi di programmazione e le misurazioni della performance relative all'erogazione dei servizi di Atac, per avere un panorama completo della gestione dei servizi e del loro affidamento a livello di rapporti contrattuali all'interno del settore del

<sup>127</sup> Atac S.p.A., *Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed Atac S.p.A.*, art. 8 (Pianificazione della rete e razionalizzazione dei servizi)

TPL della Capitale, è necessario considerare anche il ruolo di Roma TPL Scarl, secondo gestore dopo Atac che opera principalmente per l'esercizio delle linee periferiche, secondo un Contratto di Servizio aggiudicato nel 2010 da Roma Capitale, successivamente a gara europea. Il Contratto riguarda l'esercizio per 8 anni delle linee periferiche del Comune di Roma per circa 28 milioni di km l'anno, che corrisponde a circa il 20% dei servizi di trasporto su bus svolto sul territorio romano (il restante 80% è in mano all'Atac)<sup>128</sup>. La Società, che conta un parco mezzi di circa 500 autobus e coinvolge complessivamente 1900 persone per operare su 103 linee di competenza, annovera inoltre tre Soci paritetici:

- Umbria Mobiltà (il gruppo regionale umbro di Trasporto Pubblico Locale)
- COTRI (Consorzio fra Società di Trasporto Pubblico Locale storicamente consolidate nel Lazio)
- VT MAROZZI (Società di Trasporto Pubblico del Gruppo Vinella)

Il quadro della regolamentazione contrattuale del TPL a Roma può essere così riassunto nella seguente tabella, che riepiloga la situazione degli affidamenti e dei contratti di servizio in materia<sup>129</sup>.

*Quadro della regolamentazione contrattuale del TPL a Roma*

Azienda	Contratto /Affidamento di servizi	Nat. Ser.	Linee guida	Contratto/Affidamento		Ultima proroga CdS	
			delibera	delibera	scadenza	delibera	scadenza
<b>Vigente</b>							
Atac s.p.a.	Tpl di superficie e metropolitana e servizi accessori	Spl	<a href="#">AC 34/2015</a>	GCa 273/2015	03/12/2019	<a href="#">AC 2/2018</a>	03/12/2021
Roma Tpl s.c.a r.l.	Tpl di superficie	Spl	<a href="#">CC 125/2009</a>	<a href="#">GC 96/2010</a>	31/05/2018	continuazione del servizio ex art. 31 CdS	30/09/2018

*Fonte:ASP*

<sup>128</sup> ROMAtpl, sito web ufficiale: <http://www.romatpl.com/la-societa/>

<sup>129</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018

### ***2.3) Rapporto tra performance e responsabilità dirigenziale: risultati della programmazione ed indicatori utilizzati***

L'amministrazione capitolina sta attraversando, in particolare dal 2015, una fase delicata del processo politico-amministrativo, che ha portato prima alle dimissioni del Sindaco e poi alle successive gestioni commissariate dell'ente. I nuovi vertici di Roma Capitale hanno successivamente definito la struttura delle linee prioritarie di azione del governo locale, finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- 1) ripristino delle condizioni di legalità e integrità dell'azione amministrativa mediante un' incisiva azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni della corruzione e dell'illegalità;
- 2) consolidamento degli interventi finalizzati al riequilibrio economico-finanziario e al progressivo miglioramento degli standard di efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche;
- 3) riduzione degli sprechi;
- 4) sviluppo di livelli adeguati di trasparenza e semplificazione dei procedimenti e delle procedure;
- 5) miglioramento dei servizi erogati e delle condizioni dell'area urbana tramite attività di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture, delle aree verdi e degli spazi comuni<sup>130</sup>.

Per il raggiungimento dei target fissati, la pubblica amministrazione di Roma ha dovuto per prima cosa pianificare il ciclo della performance 2016 – 2018 secondo le novità apportate al quadro normativo e regolamentare, come per esempio l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali<sup>131</sup>. Tra i vari cambiamenti, dati dalla nuova organizzazione del sistema, è presente anche:

- l'introduzione del *documento unico di programmazione* (DUP);
- la ridefinizione, in relazione con il DUP, della struttura e dei contenuti del *Piano esecutivo di gestione* (PEG);
- il parziale ridisegno del processo di formazione del bilancio preventivo;
- il nuovo ruolo del *Piano della Performance* (PP), che costituisce ora una vera e propria sezione del PEG e ha l'obiettivo di rendere trasparenti e comprensibili gli strumenti di programmazione dell'Ente, fornendo in maniera organica la chiave di lettura delle scelte

---

<sup>130</sup> Comune di Roma, Piano Esecutivo di Gestione 2016-2018, fil pdf:

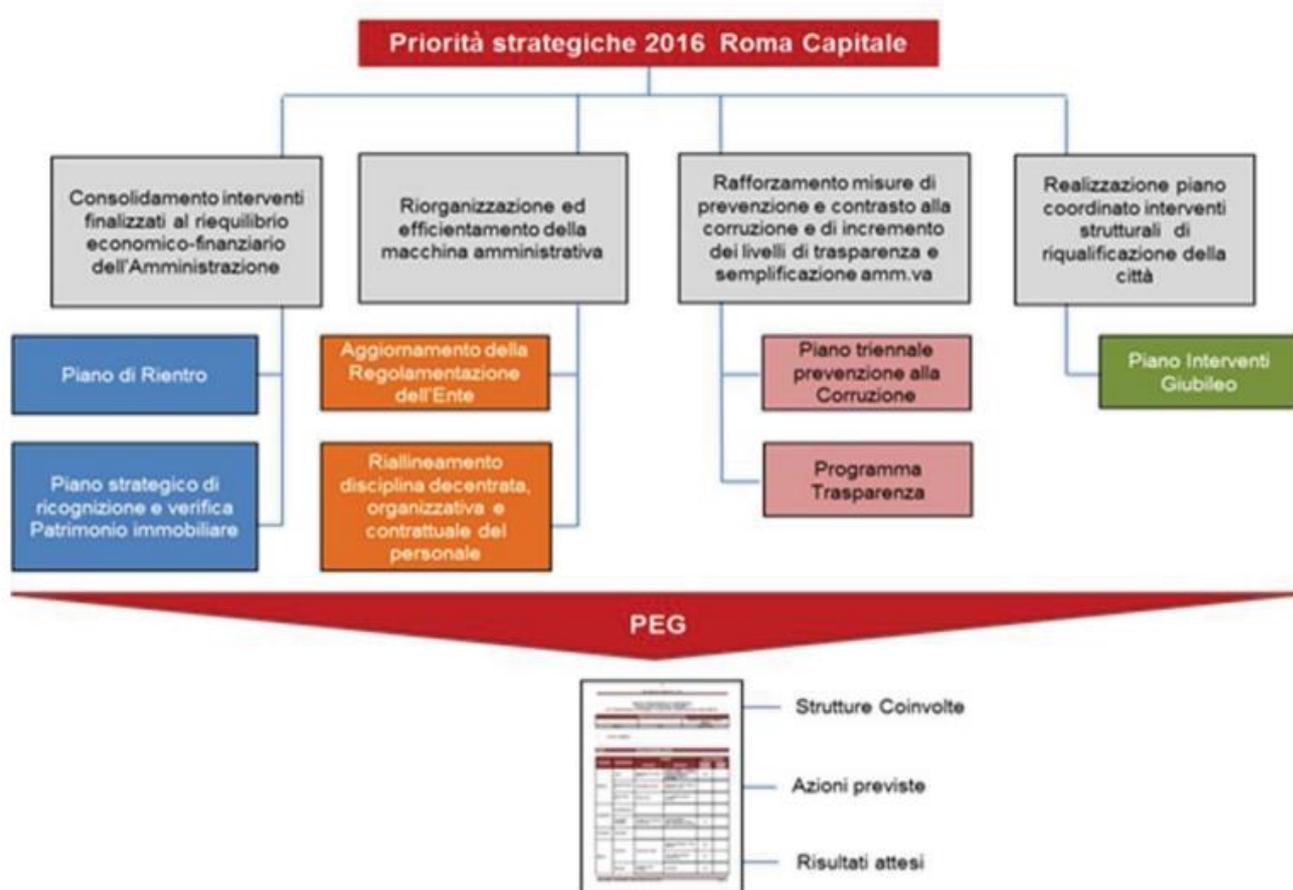
[https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP\\_2016\\_estratto\\_PEG\\_2016-2018.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP_2016_estratto_PEG_2016-2018.pdf)

<sup>131</sup> L'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali è stata realizzata dal D.lgs. 118/2011, integrato e corretto dal 126/2014

individuare tramite l'analisi dei dati finanziari presenti all'interno del DUP<sup>132</sup>.

Il ciclo della performance può essere illustrato attraverso la rappresentazione dell'albero della performance, un'architettura grafica del processo programmatico-pianificatorio, realizzata selezionando le priorità strategiche in piani d'intervento e individuando gli obiettivi e le risorse da attribuire ai centri di responsabilità in cui la struttura organizzativa è articolata.

*Albero della Performance (2016)*



Fonte: Comune di Roma, Piano Esecutivo di Gestione 2016-2018

Ovviamente, all'interno dello scenario della pianificazione delle attività strategiche a livello amministrativo, è stata presa in considerazione anche la progettazione di nuove politiche per la mobilità urbana. Le linee programmatiche 2016-2021 relative al settore dei

<sup>132</sup> Comune di Roma, Piano Esecutivo di Gestione 2016-2018, file pdf: [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP\\_2016\\_estratto\\_PEG\\_2016-2018.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP_2016_estratto_PEG_2016-2018.pdf)

trasporti pubblici locali individuano una serie di interventi che hanno l'intento, nel rispetto dei temi della sostenibilità, della sicurezza e dell'accessibilità, di garantire una più efficiente circolazione dei mezzi pubblici e una loro migliore programmazione e di ristrutturare le società che gestiscono il trasporto rafforzando i sistemi di erogazione del servizio pubblico in questione. Sul piano della logistica, i punti focali per il raggiungimento dei parametri delle principali capitali europee in ambito di mobilità sono stati così sintetizzati<sup>133</sup>.

- realizzazione di un piano pluriennale delle infrastrutture di trasporto, che, insieme al *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile-PUMS*, è in grado di identificare gli interventi più urgenti nel rispetto dei criteri di sicurezza, sostenibilità, accessibilità ed economicità, tramite la preferenza per la mobilità sicura, interconnessa e a basso impatto ambientale (come per esempio la pista ciclabile)<sup>134</sup>;
- riforma generale del trasporto pubblico, che riguarda in prima battuta la realizzazione di un nuovo piano industriale dell'intera *governance* di Atac S.p.A. I temi sviluppati all'interno di questa prospettiva di cambiamento sono relativi alla riorganizzazione del personale, del debito, della manutenzione, delle procedure di gara e della gerarchizzazione della rete di superficie e la loro realizzazione mira al miglioramento del livello di attrattività dei servizi di trasporto in termini di comodità, puntualità, pulizia e cura degli impianti, identificato tramite sistemi di raccolta delle informazioni sugli spostamenti attraverso questionari online<sup>135</sup>;
- lotta all'evasione tariffaria, attraverso l'utilizzo più diffuso delle tecnologie, la riconversione del personale in esubero in personale di controllo, la razionalizzazione dei dirigenti, l'introduzione dell'obbligo di salita anteriore esclusivamente se muniti del titolo di viaggio, la creazione di biglietti defiscalizzati per favorire gli spostamenti casa-lavoro e la modernizzazione dei sistemi di bigliettazione verso un'evoluzione vicino a sistemi già in uso in alcune città, come per esempio quello della *Oyster Card* londinese<sup>136</sup>;
- riduzione degli spostamenti, grazie alla promozione degli sportelli online per la consultazione nel mondo della pubblica amministrazione, delle iniziative del

---

<sup>133</sup> Comune di Roma, *Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale*, La città in movimento, file pdf: [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi\\_linee\\_guida.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi_linee_guida.pdf)

<sup>134</sup> [ibidem]

<sup>135</sup> [ibidem]

<sup>136</sup> [ibidem]

settore privato per incentivare il telelavoro e lo *smartworking*, da adottare anche all'interno dell'Amministrazione capitolina e delle società partecipate<sup>137</sup>;

- promozione della mobilità sostenibile e contenimento della mobilità privata per il rilancio del trasporto pubblico, tramite lo sviluppo delle infrastrutture che favoriscono la mobilità su due ruote (come per esempio la predisposizione degli stalli di sosta per le bici), la creazione di nuovi percorsi costruiti con misure che favoriscano degli spostamenti sicuri, la stesura di un regolamento che consenta il trasporto delle biciclette a bordo dei mezzi pubblici o il loro parcheggio nei condomini, lo sviluppo di un piano per favorire la mobilità elettrica con la realizzazione di nuove stazioni di ricarica, il miglioramento dei servizi di *car sharing*, l'individuazione di aree pedonali organizzate sul modello francese delle aree di *traffic calming*, la predisposizione di nuovi sistemi per favorire nuove modalità di *pooling*<sup>138</sup> per gli spostamenti casa-scuola anche con la diffusione della nuova figura del *mobility manager scolastico*, la realizzazione del servizio dei taxi e della sua fruibilità per gli utenti più fragili (anziani e disabili), l'aumento delle corsie preferenziali e dei parcheggi (soprattutto quelli vicino ad ospedali o stazioni di trasporto), il potenziamento dell'app comunale "060609" e l'incremento dei controlli di verifica del rispetto degli orari prestabiliti del carico-scarico merci<sup>139</sup>.

In quest'ottica, la prospettiva di realizzazione di tutti questi interventi strutturali sul territorio urbano è sostenuta anche dai fondi garantiti per la mobilità sostenibile dell'area metropolitana dal recente accordo concluso con la Regione Lazio, nell'ambito del PorFesr<sup>140</sup>, che prevede i seguenti investimenti:

-77 milioni derivanti direttamente dai fondi europei per l'area metropolitana, dei quali 19 milioni per impianti semaforici, varchi di accesso, controlli, nuove tecnologie, 20 milioni per nodi di scambio ferro-gomma intorno alla città, 20 milioni per l'acquisto di 65 nuovi autobus ecologici, elettrici o alimentati a metano e 18 milioni per l'acquisto di nuovi treni ad alta capacità

- 74 milioni derivanti dai finanziamenti del bilancio regionale per completare il rinnovo del

---

<sup>137</sup> [ibidem]

<sup>138</sup> Il *car pooling* è una modalità di trasporto che consiste nella condivisione di automobili private tra un gruppo di persone, con il fine principale di ridurre i costi del trasporto.

<sup>139</sup> [ibidem]

<sup>140</sup> Programma operativo regionale - Fondo europeo di sviluppo regionale 2014/2020, per il contenimento delle emissioni nocive che provocano cambiamenti climatici

materiale rotabile sulle ferrovie regionali e la realizzazione dei nuovi pullman Cotral<sup>141</sup>.

Riguardo l'aspetto della qualità e della sicurezza, si è cercato di dare massima attenzione ai seguenti temi<sup>142</sup>:

- l'attuazione del piano della mobilità per i disabili, attraverso sanzioni per l'occupazione di percorsi tattili, marciapiedi e scivoli per le carrozzine con autovetture o servizi commerciali abusivi, opere di manutenzione dei marciapiedi e della segnaletica e la revisione del regolamento per l'accesso al trasporto pubblico dedicato ai disabili per gli spostamenti per lavoro, studio, attività sociali e terapie<sup>143</sup>;
- il miglioramento della sicurezza stradale, tramite la messa in sicurezza delle intersezioni o dei punti a più alto rischio di incidentalità, l'adozione di un piano di rottamazione dei veicoli a due ruote più pericolosi, il rinnovo del parco dei veicoli a due ruote, la promozione di campagne di sicurezza con percorsi di sensibilizzazione sul tema tramite costante riferimento al Centro di Competenza della Sicurezza Stradale (CCSS) e alla consulta cittadina sulla sicurezza stradale<sup>144</sup>;
- il miglioramento della mobilità attraverso una rivoluzione tecnologica dei trasporti, realizzabile anche grazie al cofinanziamento europeo a livello nazionale e regionale nell'ambito del progetto Horizon 2020, che ha come perno centrale il concetto di ITS (*Intelligent transportation system*) e di infomobilità per la realizzazione di semafori intelligenti, in grado di alternare i flussi seguendo gli andamenti del traffico e di facilitare la viabilità dei servizi di trasporto pubblico<sup>145</sup>;
- la regolamentazione Gran Turismo, per l'ottimizzazione del servizio dei pullman turistici, degli Open Bus e dei servizi privati per gli aeroporti<sup>146</sup>;
- l'introduzione di uno strumento di misura degli effetti sulle politiche di mobilità di breve termine, che ha il compito di informare il cittadino sullo stato delle azioni intraprese su tutti i temi inerenti alla mobilità<sup>147</sup>.

---

<sup>141</sup> Comune di Roma, Piano Esecutivo di Gestione 2016-2018, file pdf:

[https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP\\_2016\\_estratto\\_PEG\\_2016-2018.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP_2016_estratto_PEG_2016-2018.pdf)

<sup>142</sup> Comune di Roma, *Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale*, La città in movimento, file pdf: [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi\\_linee\\_guida.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi_linee_guida.pdf)

<sup>143</sup> [ibidem]

<sup>144</sup> [ibidem]

<sup>145</sup> [ibidem]

<sup>146</sup> [ibidem]

In un'ottica di miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti, la dirigenza di Atac si è impegnata, per conservare una linea strategica della sostenibilità economica, sociale ed ambientale, a mantenere e a sviluppare i Sistemi di Gestione certificati secondo le norme internazionali qui elencate:

- ISO 9001:2008 (Qualità)
- ISO 14001:2004 (Ambiente)
- SA 8000 (Responsabilità Sociale)

La responsabilità di impresa costituiscono una vera e propria Politica per la Qualità, l'Ambiente, la Sicurezza e la Responsabilità Sociale che riconosce come valori fondanti:

- la centralità della persona, intesa sia come risorsa umana che come cittadino/cliente;
- l'attenzione al territorio e alle esigenze della collettività; - il rispetto e la tutela dell'ambiente; - la valorizzazione delle risorse umane;
- la sicurezza e la salvaguardia della salute e delle condizioni di lavoro;
- la correttezza e la trasparenza nelle relazioni;
- l'efficacia e l'efficienza gestionali.

Per quanto riguarda le politiche per l'Ambiente, ATAC ha adottato un proprio *Sistema di Gestione Ambientale (SGA)*<sup>148</sup>, che ha consentito all'azienda pubblica in questione di poter analizzare e migliorare le performance ambientali dei propri servizi e di poter di conseguenza ridurre una serie di costi, come quelli derivanti dalla gestione dei rifiuti, dal consumo di acqua e di energia elettrica o dall'acquisto di materie prime. La metodologia del SGA di Atac, strutturata con idonee procedure di controllo per la prevenzione della commissione di reati ambientali, si basa sui seguenti criteri

- 1) valutare come le proprie attività impattano sull'ambiente e come da queste possano derivare effetti negativi per la propria attività;
- 2) identificare e valutare la probabilità e la dimensione dei propri rischi ambientali;
- 3) stabilire a breve, medio, lungo termine obiettivi di performance ambientale nel contesto di un'analisi costi/benefici;
- 4) elaborare procedure per assicurare che ogni addetto svolga la propria attività riducendo o eliminando gli eventuali impatti sull'ambiente;

---

<sup>147</sup> [ibidem]

<sup>148</sup> Il SGA è strutturato in base alla Norma UNI EN ISO 14001:2004

- 5) misurare le performance ambientali relative agli obiettivi stabiliti, apportando ove necessario adeguate modifiche<sup>149</sup>.

Nel rispetto dei parametri appena elencati, il monitoraggio dei processi evolutivi e delle attività di sviluppo nel quadro delle politiche dei trasporti locali può verificarsi grazie all'analisi dei risultati delle performance aziendali, in archi temporali definiti, misurati tramite diversi indicatori che possono essere:

- quantitativi (misurano il livello di offerta di trasporto pubblico di linea);
- economici (misurano i costi e i ricavi del servizio);
- qualitativi (misurano gli standard di qualità erogata indagando sulla qualità percepita dall'utente).

Partendo dall'utilizzo della prima tipologia di indicatori elencati, nella tabella qui sotto mostrata si può osservare un quadro generale dei numeri dell'offerta del servizio erogato e il suo andamento dal 2012 al 2017.

*Quadro sintetico dell'andamento dei principali indicatori quantitativi del servizio di trasporto pubblico (2012-2017, dati in migliaia)*

PRODUZIONE TPL (000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2017/12
<b>VEETTURE/KM ANNO TPL (di cui)</b>	<b>190.671</b>	<b>187.367</b>	<b>181.177</b>	<b>179.001</b>	<b>180.108</b>	<b>157.184</b>	<b>-18%</b>
Linea A	21.081	21.536	20.364	17.906	19.377	18.603	-12%
Linea B/B1	17.910	19.964	19.284	17.375	19.102	19.258	8%
Linea C			492	6.630	8.245	6.183	1157%
<b>Totale Metropolitane</b>	<b>38.990</b>	<b>41.500</b>	<b>40.140</b>	<b>41.910</b>	<b>46.724</b>	<b>44.044</b>	<b>13%</b>
Roma-Lido	9.501	9.218	9.168	8.701	9.413	n.d.	-
Roma-Giardinetti	2.666	2.360	2.150	1.795	1.380	n.d.	-
Roma-Viterbo	4.259	4.444	4.711	4.518	4.601	n.d.	-
<b>Totale Ferrovie Regionali</b>	<b>16.426</b>	<b>16.021</b>	<b>16.030</b>	<b>15.014</b>	<b>15.393</b>	-	-
Superficie Atac	106.177	99.801	97.594	93.413	87.221	84.072	-21%
Lotto esternalizzato (Roma TPL)	29.077	30.045	27.414	28.664	30.770	29.068	0%
<b>Totale Superficie</b>	<b>135.254</b>	<b>129.846</b>	<b>125.008</b>	<b>122.077</b>	<b>117.991</b>	<b>113.140</b>	<b>-16%</b>
<b>POSTI/KM ANNO TPL (di cui)</b>	<b>25.914.690</b>	<b>26.694.643</b>	<b>24.573.654</b>	<b>24.360.977</b>	<b>24.890.507</b>	<b>17.506.126</b>	<b>-32%</b>
Linea A	4.227.531	4.318.027	4.082.977	3.616.928	3.915.769	3.100.437	-27%
Linea B/B1	3.713.323	4.139.192	3.998.196	3.602.323	3.906.645	3.209.646	-14%
Linea C			97.084	1.335.492	1.658.562	1.030.560	962%
<b>Totale Metropolitane</b>	<b>7.940.854</b>	<b>8.457.218</b>	<b>8.178.257</b>	<b>8.554.743</b>	<b>9.480.977</b>	<b>7.340.643</b>	<b>-8%</b>
Roma-Lido	2.036.292	1.850.145	1.965.023	1.767.534	1.901.338	n.d.	-
Roma-Giardinetti	267.663	222.191	215.868	179.996	138.509	n.d.	-
Roma-Viterbo	813.201	789.049	896.543	861.060	883.972	n.d.	-
<b>Totale Ferrovie Regionali</b>	<b>3.117.155</b>	<b>2.861.385</b>	<b>3.077.434</b>	<b>2.808.591</b>	<b>2.923.819</b>	-	-
Superficie Atac	12.080.223	12.469.738	10.637.727	10.182.003	9.507.104	7.784.272	-36%
Lotto esternalizzato (Roma TPL)	2.776.458	2.906.301	2.680.236	2.815.640	2.978.607	2.381.211	-14%
<b>Totale Superficie</b>	<b>14.856.680</b>	<b>15.376.039</b>	<b>13.317.963</b>	<b>12.997.643</b>	<b>12.485.711</b>	<b>10.165.483</b>	<b>-32%</b>

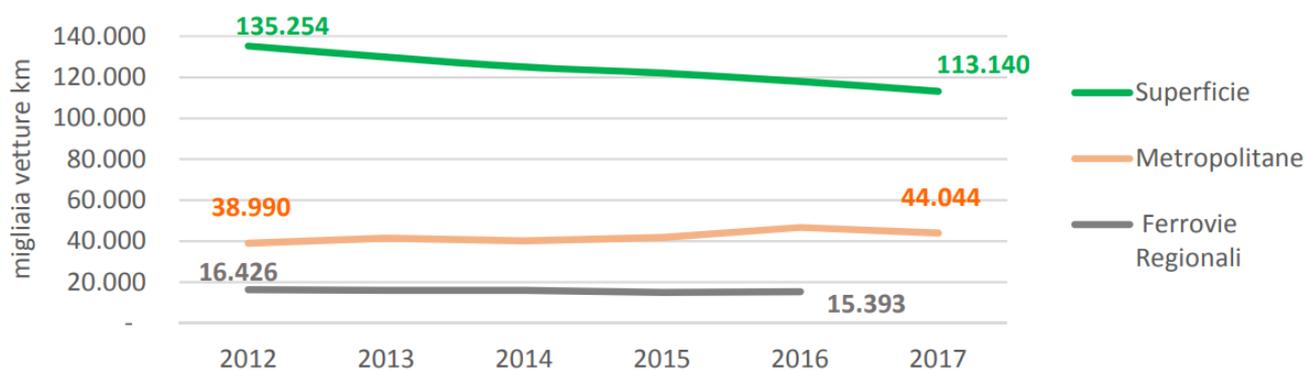
Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC e RSM

Soffermandoci sui dati nel dettaglio, relativamente ai dati quantitativi delle vetture/km, la produzione di Atac e Roma TPL arriva ad un totale di 113 milioni per i servizi di

<sup>149</sup> Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, pagina 16 e 17, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434> (sito web)

superficie e 44 milioni per la metropolitana. Per le ferrovie regionali gli ultimi dati di produzione disponibili riguardano il 2016 ed indicano un totale di 15 milioni di vetture km<sup>150</sup>.

*Vetture km prodotte a Roma (2012/2017)*



*Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC*

Per il Tpl di superficie il grafico mostra un andamento decrescente dal 2012 (-16%), mentre per la metropolitana si può osservare il trend positivo riscontrato dal 2012 (+ 13%) che non mette in evidenza un'inversione di tendenza nel 2017 (-6% rispetto al 2016), dovuta alle sospensioni per attività di manutenzione straordinaria sulla metro C<sup>151</sup>.

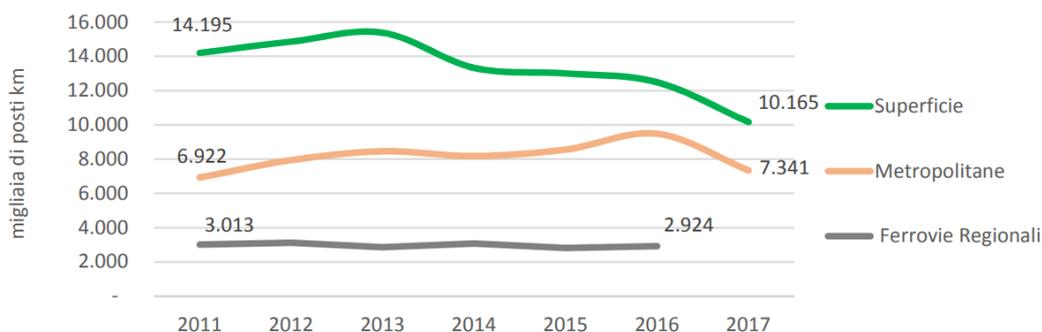
Nonostante il dato del numero di vetture km prodotte costituisca la base su cui calcolare il corrispettivo riconosciuto ai due gestori, per descrivere in maniera ottimale la dimensione del servizio per gli utenti si utilizza come indicatore quello del numero di posti/km, che costituiscono l'offerta effettiva di Tpl.

<sup>150</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018, documento pdf, link:

<http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/545.pdf>

<sup>151</sup> [ibidem]

*Posti km offerti (2011-2017, migliaia)*

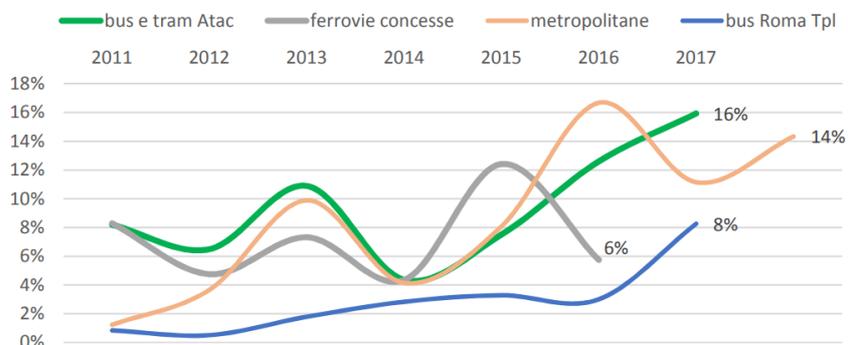


*Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC*

Dal grafico sopra rappresentato risulta un'offerta di Tpl di superficie (bus e tram) che raggiunge 10,2 miliardi di posti km, ai quali si aggiungono 7,3 miliardi con l'offerta del servizio metropolitana. Rispetto al 2012, si registra un decremento complessivo di 4,7 miliardi di posti km in 5 anni per il Tpl di superficie (-32%) e di 600 mila per la metropolitana (-8%)<sup>152</sup>.

Si può quindi riscontrare nel corso degli anni una minore offerta di servizio, che avuto impatto soprattutto sui ricavi legati alle percorrenze chilometriche effettivamente svolte. Per la città di Roma, la riduzione dei posti km è la conseguenza diretta dell'aumento del numero delle corse soppresse, che ha determinato il mancato rispetto dei volumi di servizio stabiliti nel programma di esercizio da parte dei gestori<sup>153</sup>.

*Percentuale di servizio programmata e non erogata (2010-2017)*



*Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC*

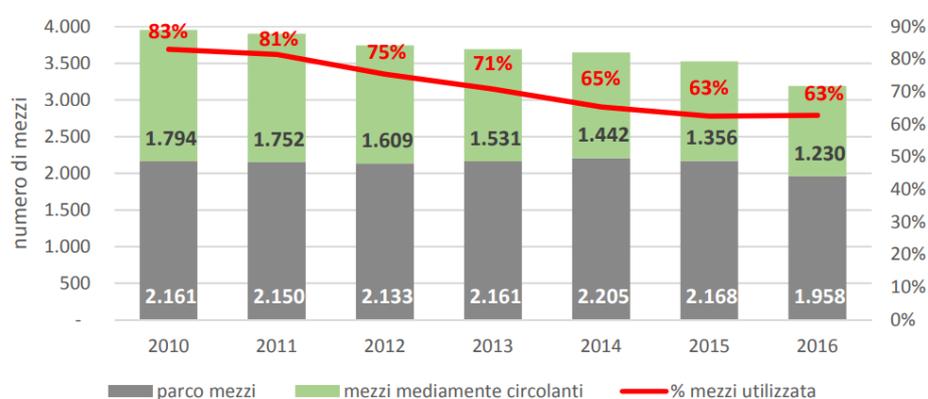
<sup>152</sup> [ibidem]

<sup>153</sup> [ibidem]

Dal 2014 lo scostamento negativo rispetto al programma di esercizio è andato a crescere fino al 16% nel 2017 per quel che riguarda il servizio di superficie, mentre per la metropolitana l'apice si è raggiunto nel 2016 con il raggiungimento di una quota percentuale pari al 17%<sup>154</sup>.

Relativamente alla gestione dei servizi Atac, al mancato rispetto dei programmi d'esercizio e al numero elevato di soppressione delle corse si è aggiunta una progressiva diminuzione del numero dei mezzi, ma soprattutto della percentuale di quelli realmente utilizzabili.

*Disponibilità del parco mezzi (2010-2016)*



*Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC*

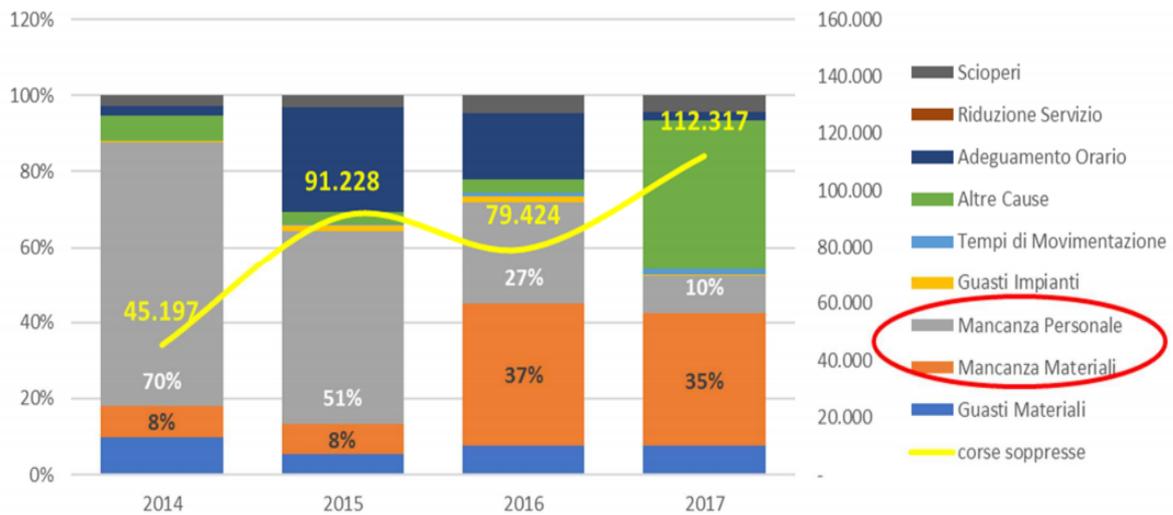
Come si può osservare, dal 2010 al 2016 il numero complessivo di mezzi è sceso del 9% e negli ultimi tre anni dell'arco temporale considerato ne sono risultati inutilizzabili in media circa il 40%. Questa repentina diminuzione della disponibilità del parco mezzi è dovuta principalmente all'elevata anzianità delle vetture, che per questo spesso rimangono in una situazione statica di guasto, alla mancanza di manutenzione e all'indisponibilità dei pezzi di ricambio, dovuta principalmente al progressivo deteriorarsi dei rapporti con i fornitori che, a causa della crisi di disponibilità di risorse finanziarie dell'azienda, hanno subito una dilatazione dei tempi di pagamento per le forniture<sup>155</sup>.

Il problema della mancanza dei pezzi di ricambio è risultato particolarmente rilevante per il servizio di metropolitana.

<sup>154</sup> [ibidem]

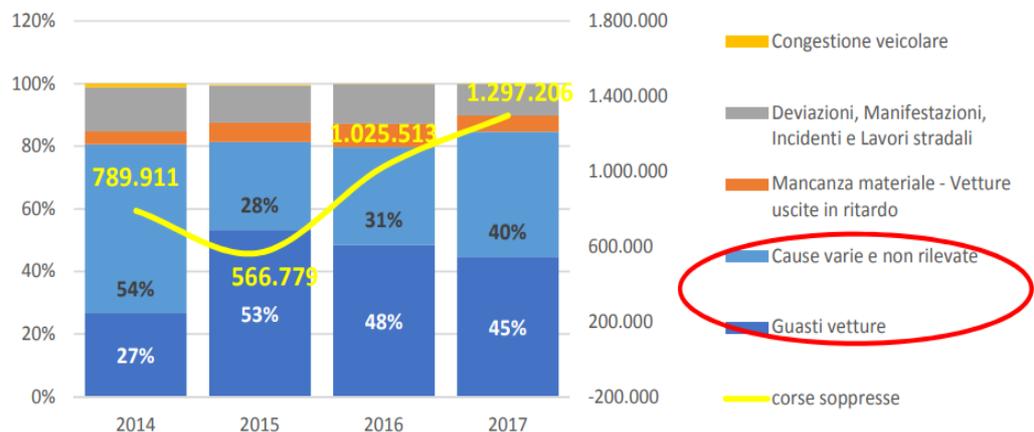
<sup>155</sup> [ibidem]

*Corse perse e motivazioni per il servizio di metropolitana (2014-2017)*



Fonte: elaborazione ASPL su dati RSM <sup>156</sup>

*Corse perse e motivazioni per il TPL di superficie gestito da Atac (2014-2017)*



Fonte: elaborazione ASPL su dati RSM

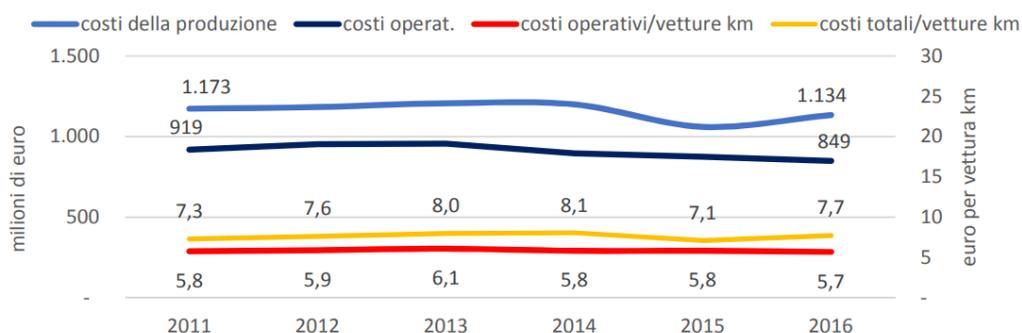
La situazione cambia invece per il trasporto di superficie: in 4 anni le soppressioni sono praticamente raddoppiate e il principale problema è rappresentato dai guasti, seguiti dalla voce generica “cause varie e non rilevate”.<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Nel 2017 la voce “altre cause” è dovuta alle riduzioni del servizio sulla metro C

<sup>157</sup> [ibidem]

Passando all'utilizzo degli indicatori economici, procediamo ora tramite un'analisi dei trend dei costi degli ultimi anni, delle scelte gestionali e del livello di sostenibilità economica del servizio svolto da Atac.

### Andamento dei costi e vetture km (2011-2016)



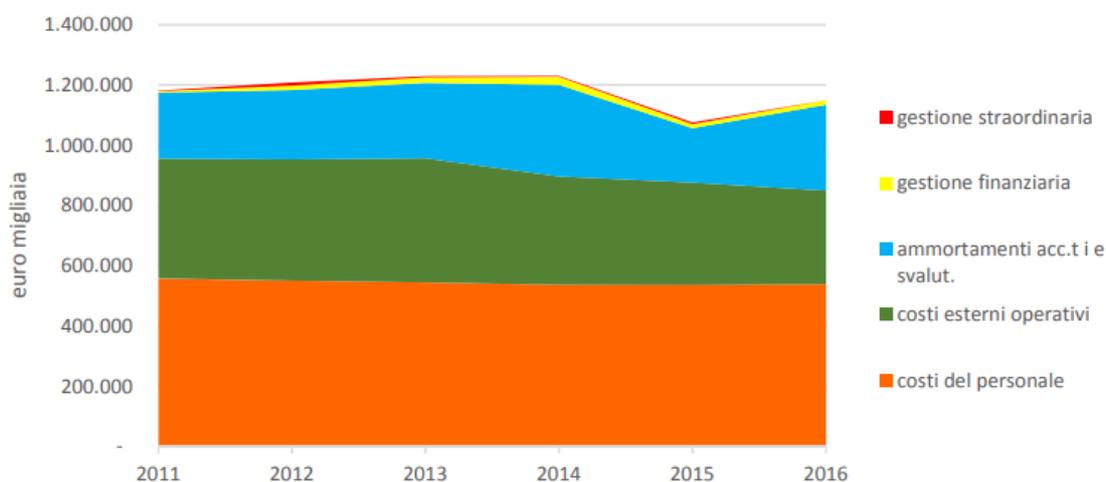
Fonte: elaborazione ASPL su dati ATAC, Bilancio d'Esercizio, vari anni.

Dal grafico emerge che dal 2011, a fronte di una tendenziale riduzione delle vetture km, si è avuta una riduzione dei costi operativi pari all'8%; riduzione simile a quella che ha riguardato i costi totali dell'azienda (-7%). Nel dettaglio, il costo totale per vettura km ha iniziato a crescere dal 2011 fino a raggiungere nel 2014 un massimo di 8,1 euro per vettura km, per poi tornare a scendere a 7,1 euro nel 2015, salendo poi ancora nel 2016, stesso anno in cui i costi operativi di Atac sono stati di 849 milioni di euro, mentre i costi totali hanno superato il miliardo (1,1 miliardi di euro)<sup>158</sup>.

Considerando anche i costi del personale (pari a circa 539 milioni di euro), essi rappresentano il 63% dei costi operativi, percentuale che scende al 47% se riferita ai costi totali.

<sup>158</sup> [ibidem]

### Costi totali Atac (2011-2016)

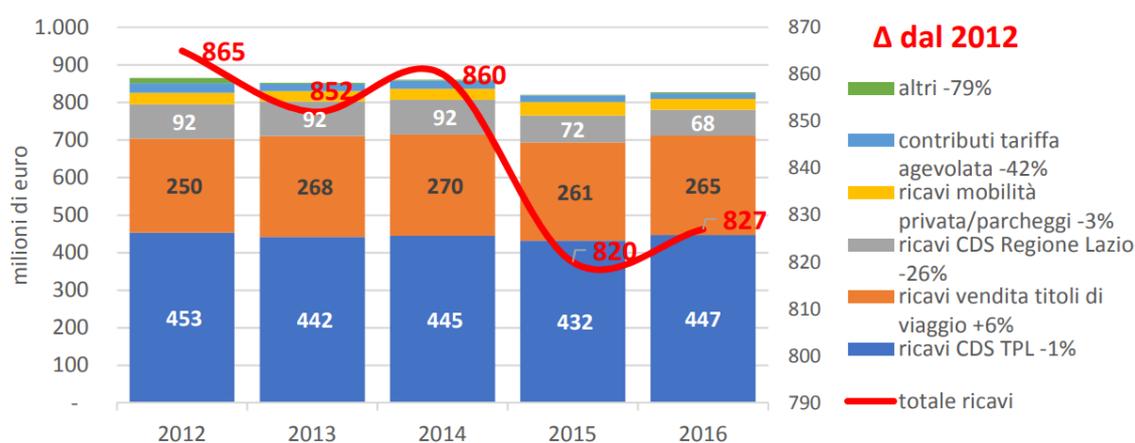


Fonte: elaborazioni ASPL su dati ATAC, Bilanci d'Esercizio, vari anni

Il rapporto tra i costi del personale e i costi operativi è andato a crescere dal 2013 in poi grazie alle maggiori economie di spesa sui costi comprimibili nel breve periodo, come le spese sui servizi e quelle per materiali e manutenzioni, che hanno provocato ricadute negative sulla qualità e quantità del servizio offerto<sup>159</sup>.

Altro indicatore economico rilevante è quello dei ricavi di Atac S.p.A. e della loro composizione.

### Composizione dei ricavi di Atac (2012-2016)

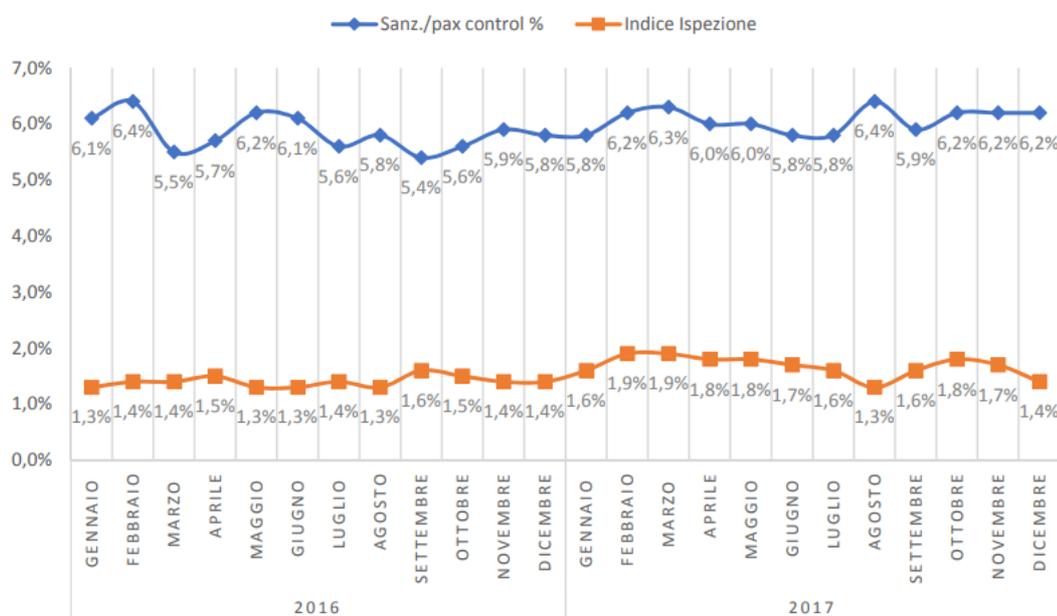


Fonte: elaborazioni ASPL su dati ATAC, Bilanci d'Esercizio, vari anni

<sup>159</sup> [ibidem]

L'86% dei ricavi di Atac del 2017 derivanti da vendita di titoli di viaggio è costituita dagli introiti che provengono dal sistema Metrebus Roma<sup>160</sup>, la cui vendita complessiva di biglietti e degli abbonamenti mensili è in tendenziale diminuzione dal 2012 (rispettivamente -8% e -24%), mentre è in aumento quella degli abbonamenti annuali (+13%). Sui ricavi aziendali, trattandosi di società pubblica, incide in maniera rilevante il flusso di evasione tariffaria in correlazione alla reale efficienza del sistema dei controlli. Secondo quanto dichiarato da Atac, nel 2017 sono stati controllati poco più di 2,4 milioni di passeggeri e l'evasione accertata sui mezzi di superficie è in media di poco superiore al 6%.

### Sanzioni e controlli sui mezzi di superficie Atac



Fonte: Atac S.p.A.

Dal grafico è possibile notare il basso tasso di correlazione tra passeggeri controllati e sanzioni elevate, tasso che corrisponde allo 0,21. Da questo ultimo dato considerato si percepisce la totale assenza di legami tra il numero di controlli effettuati ed il numero di evasori accertati.

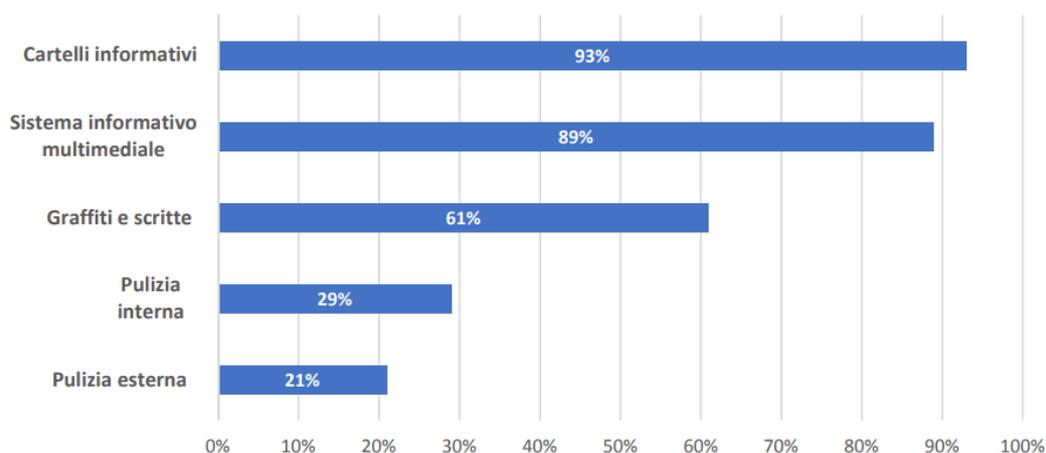
Consideriamo infine gli indicatori per la misurazione della qualità erogata, interamente

<sup>160</sup> Per agevolare la mobilità all'interno del territorio di Roma Capitale e della Regione Lazio, le società di Trasporto pubblico Atac, Cotral e Trenitalia partecipano al sistema tariffario Metrebus, che consente ai titolari di biglietti e abbonamenti "integrati" di viaggiare indifferentemente sui mezzi delle suddette società e sui bus delle linee notturne ultra periferiche e notturne gestite da Roma TPL, nei limiti di validità del titolo acquistato

monitorati da Roma Servizi per la Mobilità<sup>161</sup>, grazie ai quali possono essere riportati tutti i fattori critici che evidenziano le insufficienze strutturali, amministrative e gestionali del sistema di trasporto pubblico romano.

I fattori maggiormente critici, che non sono riusciti a raggiungere uno standard rispettabile nel processo di rilevazione della qualità erogata (svolto con cadenza trimestrale dal 2011 al 2017), corrispondono in particolare ai sistemi di informazione all'utenza e la pulizia. Per queste ragioni, negli ultimi 7 anni la società ha accumulato penali dal valore totale di oltre 9 milioni di euro<sup>162</sup>.

*Roma TPL, percentuali di rilevazioni sotto standard dal 2011*



*Fonte: elaborazione ASPL su dati RSM*

Le indagini di Roma Servizi per la Mobilità vengono svolte sul campo per mezzo di interviste agli utenti in primavera e in autunno nelle stazioni e nei capolinea situati in cinque macroaree, secondo la tipologia del servizio e la fascia oraria. Dopo aver espresso un giudizio preliminare, al cittadino viene richiesta un'opinione soggettiva su singole componenti del servizio, divise in sette macro-fattori:

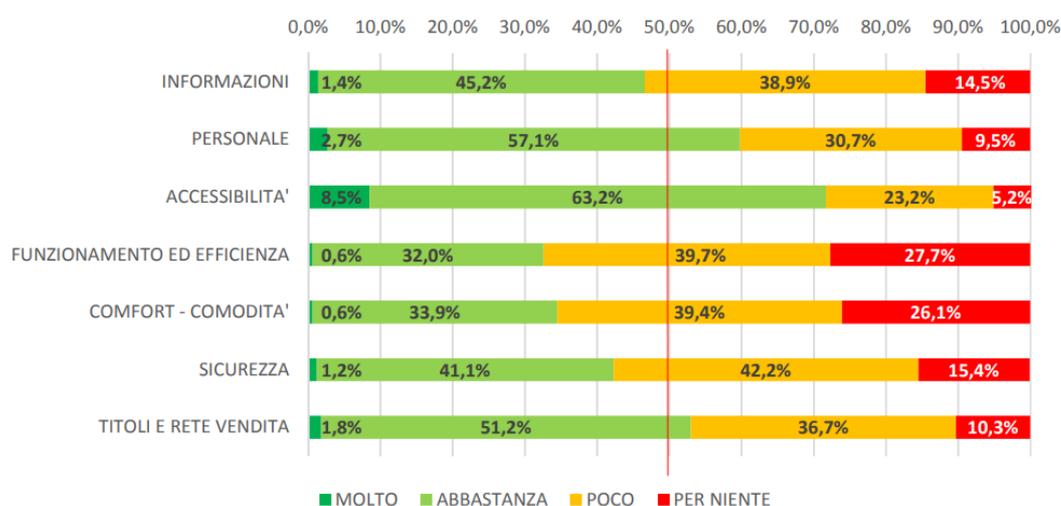
- 1) informazioni;
- 2) personale;

<sup>161</sup> Mobilità Roma, ROMAMOBILITA.IT : <https://romamobilita.it/it>

<sup>162</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018, documento pdf, link: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/545.pdf>

- 3) accessibilità;
- 4) funzionamento ed efficienza;
- 5) comfort e comodità;
- 6) sicurezza e titoli;
- 7) rete di vendita<sup>163</sup>.

### Soddisfazione macro fattori di qualità di superficie



Fonte: elaborazione ASPL su dati RSM

Dalla valutazione dei risultati emerge che i macro fattori che generano un livello maggiore di insoddisfazione, non raggiungendo neanche la sufficienza dei voti, sono: informazioni, funzionamento ed efficienza, comfort e comodità e sicurezza. Inoltre i “molto” soddisfatti sono quasi sempre una piccola parte del totale e che i “per niente soddisfatti” superano quota 25% sia in funzionamento ed efficienza, sia in comfort e comodità<sup>164</sup>.

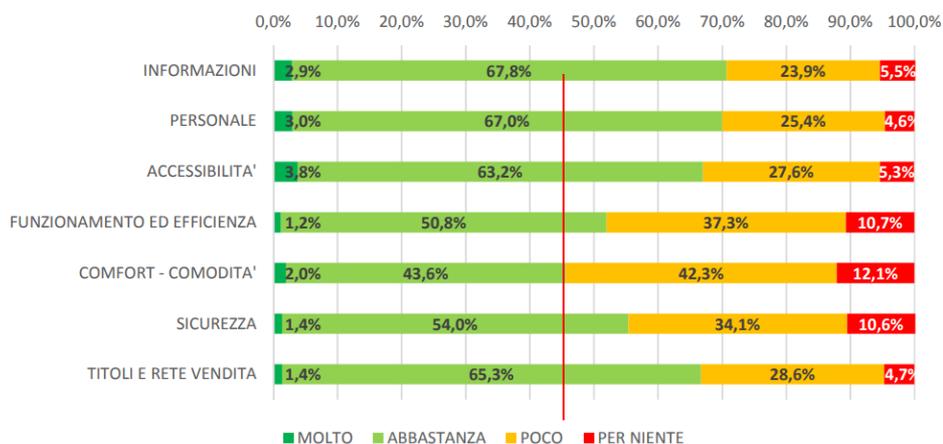
Stesso esperimento è stato svolto sui servizi della metropolitana.

<sup>163</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018, documento pdf, link:

<http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/545.pdf>

<sup>164</sup> [ibidem]

### Soddisfazione macro fattori di qualità metropolitana

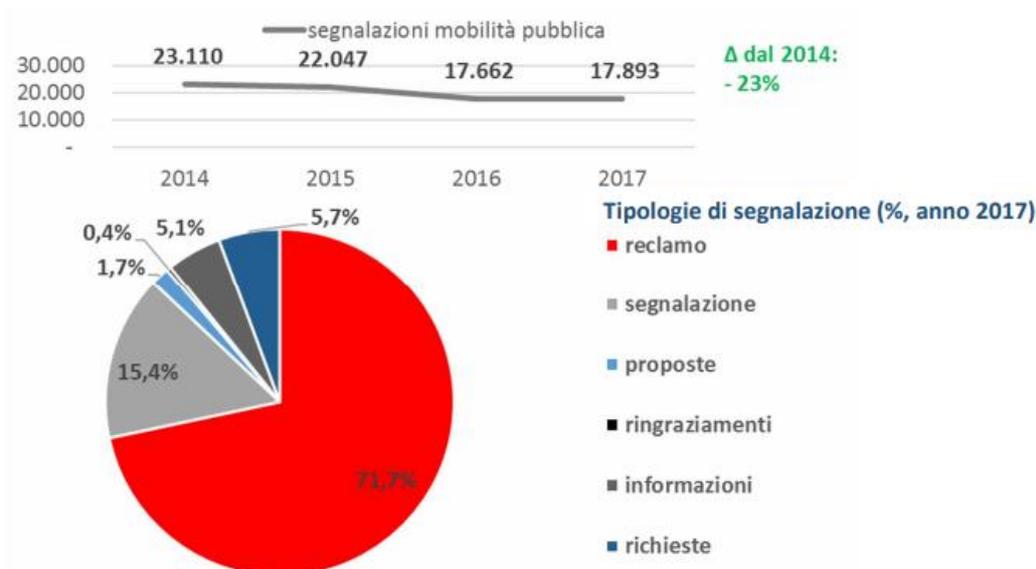


Fonte: elaborazione ASPL su dati RSM

In questo caso, l'insoddisfazione degli utenti si può riscontrare solamente nell'ambito del comfort, mentre per gli altri fattori il giudizio risulta mediamente positivo. Nonostante questa evidenza, la percentuale di "molto" soddisfatti risulta comunque essere quasi sempre una piccola parte, mentre i "per niente" soddisfatti superano quota 10% per comfort del viaggio, funzionamento/efficienza e sicurezza. Complessivamente quindi il giudizio sul servizio nella sua totalità, pur risultando abbastanza soddisfacente, presenta una porzione di cittadini "molto" soddisfatti che corrisponde a meno del 3% del totale del campione. Volendo i cittadini dar voce ad un sentimento di insoddisfazione generale, data dai bassi livelli di qualità dei servizi offerti, si sono spesso rivolti ai gestori del trasporto pubblico sul territorio per manifestare il proprio disagio relativo alle difficoltà nei confronti della mobilità urbana nel quotidiano. Solo nell'anno 2017, Atac ha infatti ricevuto 17.893 segnalazioni, che rappresentano l' 88% del totale delle segnalazioni fatte sulla mobilità pubblica di Roma. I reclami corrispondono ad oltre il 70% delle comunicazioni, che vengono effettuate tramite e-mail o, nella maggior parte dei casi, attraverso il sito web (che richiede però una registrazione preventiva). La Società, pur avendo risposto nel termine obbligatorio di 30 giorni nel 96% dei casi, non ha però mai pubblicato alcuna informazione relativa al contenuto delle repliche o delle soluzioni formulate.<sup>165</sup>

<sup>165</sup> [ibidem]

## Segnalazioni sulla mobilità pubblica



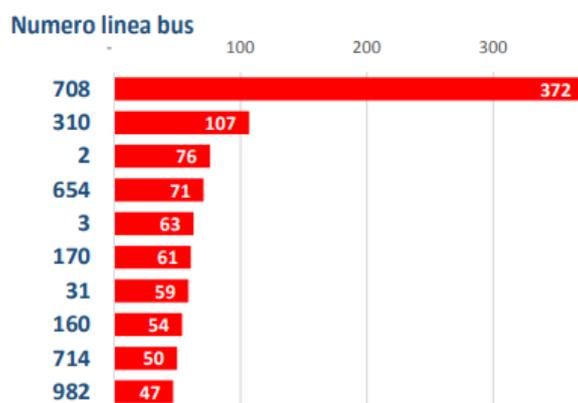
Fonte: elaborazioni ASPL su dati ATAC

Il 30% delle comunicazioni riguarda i guasti alle biglietterie automatiche, alle quali seguono quelle relative alla regolarità con circa il 16%, quelle che riguardano il comportamento del personale e l'erogazione dei biglietti e degli abbonamenti, entrambe con un percentuale che sfiora il 10%<sup>166</sup>.

La situazione delle specifiche linee a livello di riscontro dei cittadini sul servizio effettivamente offerto risulta come segue.

<sup>166</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio* al 31 Dicembre 2016, documenti sui bilanci: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/bilanci/277.pdf> (sito web)

*Top ten delle linee più segnalate (numero di segnalazioni per linea)*



*Fonte: elaborazioni ASPL su dati ATAC*

Si riconferma la linea più segnalata del 2017, esattamente come negli anni passati, la 708, che collega piazzale dell'Agricoltura con Via Iris Versari. Il tragitto appena identificato è stato oggetto di numerosi reclami a causa del mancato rispetto dell'orario di partenza al capolinea (178 segnalazioni), all'impossibilità di salire a bordo (69 segnalazioni), mancate fermate o percorsi non effettuati da parte degli autisti (38 segnalazioni). Le 178 segnalazioni sull'incapacità di rispettare gli orari stabiliti di partenza corrispondono al 20% dei reclami totali e denunciano attese con motori accesi al capolinea che vanno dai 30 ai 60 minuti<sup>167</sup>.

<sup>167</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018, documento pdf, link: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/545.pdf>

## Capitolo 3

### **Il futuro di Atac tra ricostruzioni, nuove proposte e possibili scenari**

#### *3.1) Dal centro-destra all'Amministrazione Raggi: il crollo del bilancio*

Da ormai diversi anni che il servizio di trasporto pubblico locale di Roma attraversa un periodo molto complesso soprattutto per le difficoltà economiche registrate da Atac, difficoltà che hanno creato con il passare del tempo una situazione di declino che, soprattutto negli ultimi mesi, appare senza via di ritorno. L'analisi dei dati del bilancio della società pubblica in questione rileva delle caratteristiche aziendali interne fortemente condizionate nella sua operatività dal peso del fattore lavoro, sia per l'entità complessiva delle spese per il personale rispetto al totale dei costi, sia per l'esistenza di un rapporto completamente squilibrato tra personale amministrativo e dirigenziale da una parte e personale operativo dall'altra. A questi elementi si sono aggiunte inoltre rilevanti problematiche economiche relative ai gestori e al mancato rispetto dei programmi, fattori che hanno condotto ad una rapida crescita del numero delle corse soppresse e che hanno per questa ragione rapidamente ridotto il livello di qualità del servizio erogato ai cittadini, la cui insoddisfazione appare manifesta grazie alla discesa continua degli indici di qualità percepita.

Altro tema centrale è sicuramente quello dell'evasione tariffaria: l'utente risulta infatti non adeguatamente educato al corretto utilizzo del servizio a causa della totale assenza di misure o strumenti idonei a contrastare comportamenti illeciti o norme di condotta contrarie al rispetto del comune senso civico<sup>168</sup>.

Per cercare di comprendere nella maniera più chiara possibile le motivazioni alla base delle criticità gestionali presenti attualmente nel settore del trasporto pubblico capitolino e in Atac, è necessario fare alcuni passi indietro all'interno delle dinamiche politiche ed economiche di qualche anno fa, prendendo in considerazione il periodo che va dal 2010 al 2018, che corrisponde all'arco temporale in cui si sono succeduti tre diversi sindaci proveniente da tre schieramenti politici differenti: Gianni Alemanno (Pdl), Ignazio Marino (Pd) e l'attuale Sindaco Virginia Raggi (M5S).

Dagli anni della Giunta capitolina del centrodestra, Alemanno nel 2010 avvia l'attuazione

---

<sup>168</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018, documento pdf, link: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/545.pdf>

di una vera e propria svolta del sistema dei trasporti di Roma. L'intento infatti è quello di realizzare una struttura che possa riordinare il servizio bus e metro in una holding proiettata verso la formulazione di un progetto industriale e commerciale mirato al risanamento economico. Appare quindi chiara la volontà di creare una società che gestisca l'indebitamento e le operazioni finanziarie degli operatori della mobilità e di avviare contemporaneamente l'attività di un'agenzia terza e indipendente, con il compito di vigilare sulla qualità e sull'efficienza del servizio del trasporto pubblico<sup>169</sup>.

A Gennaio di quell'anno Atac ingloba quindi nuovamente, con corrispettivi debiti annessi, Trambus e Met.Ro, società che, come già spiegato in precedenza, sono nate nel 2000 a seguito dello spaccettamento aziendale finalizzato al decentramento della pianificazione dei servizi. Dato il contesto normativo mutato, Roma Capitale, con deliberazione n. 47 del 15 novembre 2012, ha così affidato *in house* ad Atac S.p.A. tutto il servizio di trasporto pubblico comunale (sia di superficie che di metropolitana) per il periodo che va dal 1° Gennaio 2013 al 3 Dicembre 2019<sup>170</sup>. La fusione in questione, che invece di snellire l'azienda comporterà un trasferimento dello stesso numero di dipendenti e una proliferazione di dirigenti con qualifiche e compensi analoghi allo status precedente, viene accompagnata dall'affidamento a Roma Servizi per la Mobilità della pianificazione degli itinerari e delle proposte progettuali in ambito di trasporto pubblico locale.

L'ampiezza dell'azienda così costituita conduce in quel periodo a una sempre più evidente difficoltà di stabilizzazione del modello di *governance*, dovuta agli innumerevoli cambiamenti relativi alla nomina e alla durata effettiva degli incarichi degli amministratori delegati<sup>171</sup>. Con questa impostazione amministrativa data dal centrodestra l'Atac procede per tutti gli anni del mandato di Alemanno, periodo in cui si sono alternate diverse vicende relative a guasti, malfunzionamenti ed inefficienze di gestione. Nei primi mesi del 2012 infatti, i cittadini romani hanno assistito ad una delle più lunghe sospensioni mai vissute dal servizio metro B, durata ben tre giorni e dovuta ad un allagamento della rete a seguito di una violenta precipitazione. Il 13 Giugno dello stesso anno viene inaugurata la linea

---

<sup>169</sup> F. DI MAJO- P. LIBERATI, Agenzia Roma, Libero Mercato, *Rivoluzione nei trasporti della Capitale: Alemanno riordina bus e metro in una holding*, 5 settembre 2008 (<http://www.agenzia.roma.it/documenti/voci/111.pdf>)

<sup>170</sup> Roma Capitale, Deliberazione n. 47, Estratto dal verbale delle deliberazioni dell'Assemblea Capitolina, verbale n. 108, seduta pubblica del 15 novembre 2012

<sup>171</sup> A.MANAGO', *Atac Roma: un secolo di debiti, indagini e autobus che ritardano*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 29 luglio 2017 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/atac-cioe-un-secolo-di-debiti-indagini-e-bus-che-ritardano/>)

B1<sup>172</sup> come nuova diramazione della metro B e sin dal giorno successivo essa sarà immediatamente soggetta a continue interruzioni e ritardi dovuti, come spiegato poi dall'azienda, ad un errore del software di gestione del controllo binari<sup>173</sup>. Le interruzioni del servizio continueranno poi per tutto l'anno, coinvolgendo anche la metro A, con un risultato finale di 68 guasti per la linea B e 7 per la metro A. Oltre ai vari malfunzionamenti e all'offerta discontinua del servizio, il 2012 rimane cruciale come anno soprattutto per l'innalzamento del prezzo dei biglietti Atac da 1 a 1,50 €, annunciato già ad inizio anno ed effettivamente realizzato nel mese di Maggio<sup>174</sup>. In realtà, pur modificando l'importo tariffario, il comunicato aziendale relativo alla chiusura del bilancio del 2012 (in concomitanza con la fine del mandato e la vigilia delle elezioni) riporta perdite in calo di 22,5 milioni di euro e l'aumento del debito in assoluto di 57 milioni, raggiungendo, rispetto alla quota stimata nel 2008 di 861 milioni di euro, la cifra totale di 1,6 miliardi, di cui 387 milioni verso fornitori, 324 milioni verso banche e 533 milioni verso il Comune di Roma<sup>175</sup>.

Gli anni della gestione aziendale di Atac da parte dell'amministrazione Alemanno vengono ricordati anche per l'alto numero di assunzioni e gli innumerevoli spostamenti di incarichi dirigenziali e di ricambi di personale che, oltre ad aver cancellato ogni possibile logica di continuità nel management e ad aver aumentato il numero dei costi, hanno condotto al fenomeno che oggi viene chiamato con il nome di "Parentopoli", uno scandalo riguardante nomine ingiustificate e assunzioni tramite "raccomandazioni" di diverse persone non qualificate, alcune delle quali promosse a dirigenti dopo l'assunzione con un netto scatto salariale<sup>176</sup>.

Nel 2013 si verifica a Roma, dopo le elezioni amministrative, un cambio di Giunta, con Sindaco Ignazio Marino che, nel biennio 2014-2015, si occuperà sostanzialmente di attuare

---

<sup>172</sup> Repubblica, Roma.it, *Metro B1: tutti i numeri della nuova linea*, 13 giugno 2012, ([https://roma.repubblica.it/cronaca/2012/06/13/news/metro\\_b1\\_apre\\_la\\_nuova\\_linea\\_ecco\\_tutti\\_i\\_numeri-37102581/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2012/06/13/news/metro_b1_apre_la_nuova_linea_ecco_tutti_i_numeri-37102581/))

<sup>173</sup> Corriere della Sera.it, Cronaca di Roma, *Metro B1, «Treni Ogni 20 Minuti»I Cittadini Lamentano Disagi E Ritardi*, 15 giugno 2012, ([https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12\\_giugno\\_15/metro-b-ritardi-disagi-201617820633.shtml](https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12_giugno_15/metro-b-ritardi-disagi-201617820633.shtml))

<sup>174</sup> LaRepubblica.it, *Oggi scatta l'aumento: assalto alle biglietterie*, articolo del 25 maggio 2012, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/05/25/bus-oggi-scatta-laumento-assalto-allebiglietterie.html?ref=search>)

<sup>175</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'esercizio e Bilancio Consolidato al 31/12/2012*, file pdf: [http://www.atac.roma.it/documenti/bilancio\\_2012.pdf](http://www.atac.roma.it/documenti/bilancio_2012.pdf)

<sup>176</sup> L. DOMENICO, *Dall'assessore alla cubista: chiesto il processo per la Parentopoli Atac*, articolo online LaRepubblica.it, 18 Aprile 2013, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/04/18/dallassessore-alla-cubista-chiesto-il-processo-per.html>)

un processo di riorganizzazione di Atac per poter razionalizzare il servizio e rilanciare l'azienda. A Maggio 2014 infatti si procede con un taglio di ben 17 linee delle zone periferiche della parte est della città. L'impegno della Giunta del centrosinistra in questo periodo è rivolto ad ottenere fondi indispensabili per l'opera di ristrutturazione dell'attività legata al trasporto pubblico. Per questa ragione, la Regione Lazio e il Comune si accordano per la cessione al Comune di un fondo di 240 milioni, di cui 100 arretrati del 2013 e 140 per il 2014<sup>177</sup>, mentre, per quel che riguarda i fondi statali, il decreto Salva Roma stanziava 600 milioni per la Capitale, a condizione che il Comune elabori un piano efficace di rientro e un'operazione di tagli netti alle spese.<sup>178</sup> Nel corso di tutto l'anno, le direttive del Campidoglio continueranno a riguardare i tagli del servizio, la modifica delle tratte e la soppressione delle linee degli autobus, tanto che, alla fine del 2014, i dati dichiarati dall'Atac mostreranno la riduzione a 101 milioni di km-vetture percorsi dai mezzi (rispetto ai 117 milioni del 2012), con tagli al personale di quasi 500 unità tra autisti e interinali, un bassissimo livello di manutenzione, un'elevata sosta forzata di bus nei depositi e una forte carenza di pezzi di ricambio.

Per le ragioni sopra elencate, il 2015 sarà un anno di continui scioperi, che aumenteranno il livello di disservizio e di inefficienza gestionale. La lotta tra i sindacati e Marino continua fino all'estate, mentre i dirigenti Atac si scontrano con il fenomeno interno dell'assenteismo, che raggiunge livelli altissimi (1.247 di dipendenti non presenti sul luogo di lavoro almeno due mesi l'anno, escludendo le ferie). In particolare, la percentuale di assenti arriva al 13,9% per i servizi di superficie e all'11% per la metro<sup>179</sup>. Luglio vedrà una serie di scioperi e di proteste organizzate dagli autisti contro l'introduzione, effettuata l'11 del mese, dell'obbligo di timbrare il cartellino. L'amministrazione comunale e l'azienda, per cercare di interrompere in maniera repentina i gravi ritardi su metro e ferrovie regionali dovuti dalla mancanza di personale, riusciranno a trovare un punto di incontro con i sindacati soltanto tramite la ratifica, effettuata sempre a Luglio, dell'introduzione del badge, della retribuzione comparata all'orario effettivo di lavoro e all'aumento delle ore lavorative degli autisti<sup>180</sup>.

Dopo qualche mese, il 15 Ottobre 2015, Marino, sotto la spinta degli stessi alleati politici

---

<sup>177</sup> LaRepubblica.it, *Regione: 240 milioni per Atac, ma è scontro col Comune*, articolo del 29 aprile 2014

<sup>178</sup> B. ANDREA, *Salva Roma: tagli, vendite e liberalizzazioni*, articolo online su IIMessaggero.it, 1 Marzo 2014

<sup>179</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio al 31/12/2015*, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=4698>

<sup>180</sup> LaRepubblica.it, *Metro Caos, attese infinite Atac: è la protesta anti badge*, articolo del 2 luglio 2015, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/07/02/metro-caos-attese-infinite-atac-la-protesta-anti-badge19.html?ref=search>)

(Pd e Sel), è costretto alle dimissioni a causa del famoso caso scontrini, cioè la contestazione relativa alle 56 cene avvenute tra Luglio 2013 e Giugno 2015, dal valore complessivo di 12.700 euro, pagate dall'ex Sindaco con la carta di credito del Campidoglio<sup>181</sup>.

Contemporaneamente l'Anac apre un'inchiesta per valutare la responsabilità di Atac sull'assegnazione di appalti tramite procedura negoziata (e quindi senza gara) o senza previa pubblicazione di bandi dal valore di un miliardo di euro tra il 2011 e il 2015, dichiarandone successivamente una percentuale di irregolarità del 95% , dovuta anche al ricorso a pratiche di spaccettamento degli appalti finalizzate a rimanere al di sotto della soglia stabilita per legge<sup>182</sup> oltre la quale la gara pubblica è obbligatoria (come sancito dalla normativa comunitaria<sup>183</sup>).

Sempre ad Ottobre viene sciolto l'intero consiglio d'amministrazione di Atac e il nuovo commissario scelto per la gestione della Giunta capitolina dopo le dimissioni di Marino, Francesco Paolo Tronca, seleziona come amministratore unico il manager Armando Brandolese, grazie alla modifica apportata allo statuto di Atac, affidandogli l'incarico per un anno. Nonostante i pochi passi avanti fatti dopo l'amministrazione disastrosa di Alemanno, come la creazione di un nuovo contratto di servizio, l'accordo con i sindacati e una riduzione del 35% del fenomeno dell'assenteismo, l'esperienza di centrosinistra a Roma si conclude con bilanci negativi: autobus fermi, guasti alla metropolitana, disorganizzazione gestionale delle ferrovie regionali, importanti tagli al personale e alle linee. Dopo pochi mesi dal commissariamento del Comune, viene nominato il 2 Febbraio 2016 Marco Rettighieri nel ruolo di direttore generale di Atac. Le prime intenzioni del nuovo dg sono quelle di sfoltire gli alti livelli aziendali, internalizzare la manutenzione e potenziare personale e capacità delle officine<sup>184</sup>. In realtà, la sua volontà si tradurrà presto nell'impossibilità, causata dal sempre più evidente decadimento del parco mezzi cittadino e dalla riduzione di milioni di ticket venduti in meno dovuta all'evasione e all'assenza di un'offerta adeguata per gli utenti.

Per complicare la situazione, a Maggio esplose l'eclatante caso giudiziario del dossier anonimo, ricevuto da Rettighieri e depositato poi in procura, sulle attività anomale relativa

---

<sup>181</sup> IlFattoQuotidiano.it, *Roma: Ignazio Marino condannato a due anni per caso scontrini:peculato e falso.*, articolo dell'11 gennaio 2018, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/11/ignazio-marino-condannato-a-due-anni-in-appello-per-il-caso-scontrini/4086987/>)

<sup>182</sup> Codice degli appalti, art. 95 relativo ai criteri di aggiudicazione

<sup>183</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE

<sup>184</sup> S. CANETTIERI, *Atac: parte l'era Righettieri*, articolo de IlMessaggero.it del 2 febbraio 2016, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/atac\\_rettighieri\\_direttore\\_generale\\_intervista-1524469.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/atac_rettighieri_direttore_generale_intervista-1524469.html))

alla fornitura delle gomme Atac da parte della società Gommeur, con sede a Teramo. La ditta privata in questione avrebbe infatti mostrato nei confronti di Atac una necessità e quindi una richiesta di sostituzione delle gomme del parco mezzi più ampia del dovuto, facendo distribuire e scambiare tra i vari depositi le stesse gomme danneggiate o usurate. In questo modo la municipalizzata avrebbe acquistato 9.857 pneumatici inutili, spendendo circa 8 milioni di euro in più del dovuto e pagando quindi in totale più di 16 milioni di euro per il biennio 2013-2015. Successivamente ad una operazione di controllo da parte di tecnici, è stata accertata la truffa e la procura ha aperto un'inchiesta che ha però anche verificato la totale carenza da parte del personale Atac nel verificare le fatture relative alle forniture, considerate troppo generiche, e nell'applicare le limitazioni del contratto di servizio in questione<sup>185</sup>.

A Giugno 2016, in vista delle elezioni amministrative per la nomina del nuovo Sindaco, ricorre la chiusura del bilancio d'esercizio di Atac per l'anno 2015, dalla quale emerge il raggiungimento di un debito complessivo pari a 1,3 miliardi e un dato relativo alle perdite di circa 79 milioni, positivo rispetto a quelle del 2014, ma negativo per la forte diminuzione di titoli di viaggio e per l'altissimo livello di evasione fiscale pari al 25%<sup>186</sup>. Qualche giorno dopo, il 22 Giugno, Roma ha finalmente un nuovo Sindaco: Virginia Raggi vince il ballottaggio contro il candidato del Partito Democratico Roberto Giachetti con il 67,15% dei voti e viene nominata Sindaco della Capitale. Nelle linee programmatiche delle politiche per i trasporti dell'Amministrazione del Movimento 5 Stelle, oltre alla proposta della costruzione di una funivia che conduca i cittadini dall'estrema periferia alla fermata della metropolitana Battistini (progetto già da subito molto discusso e criticato), risultano sin da subito prive di indicazioni sostanziali relative al reperimento di risorse necessarie per modificare il parco mezzo con bus elettrici con sistema ibrido elettrico-idrogeno o con quello misto a condensatori e batterie su filobus<sup>187</sup>. Ad un mese esatto dall'insediamento, ricominciano subito le agitazioni sindacali, dovute questa volta alla scarsa sicurezza in cui vertono le condizioni di lavoro di autisti e macchinisti, data dalle circostanze pessime in cui vertono i mezzi e le infrastrutture. L'emergenza manutenzione, visti i costanti guasti e la crisi di funzionamento del parco mezzi, conduce il nuovo Assessore alla Mobilità della

---

<sup>185</sup> G. DE SANTIS, *Fornitura di pneumatici all'Atac con costi gonfiati: aperta un'inchiesta*, Corriere della Sera, articolo del 17 settembre 2016, ([https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16\\_settembre\\_17/fornitura-pneumatici-all-atac-costi-gonfiati-aperta-un-inchiesta-0e60c2ca-7c5e-11e6-a2aa-53284309e943.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_settembre_17/fornitura-pneumatici-all-atac-costi-gonfiati-aperta-un-inchiesta-0e60c2ca-7c5e-11e6-a2aa-53284309e943.shtml))

<sup>186</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio al 31/01/2015*, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?t=4698>

<sup>187</sup> L. BENFATTO, *Virginia Raggi: Mobilità a 5 stelle per tutti*, articolo del Sole24ore del 12 Maggio 2016, (<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-05-11/roma-virginia-raggi-mobilita-5-stelle-tutti-debiti-atac-permettendo-183038.shtml?uuiid=AD9JvVF>)

Giunta, Linda Meleo, a garantire uno stanziamento di fondi di 58 milioni, di cui 18 destinati direttamente all'urgenza appena descritta, da erogare in un ciclo temporale di tre anni<sup>188</sup>. A settembre, dopo l'estate, la crisi già presente nelle dinamiche relative ai rapporti tra Rettighieri e il Consiglio d'Amministrazione sembra diventare talmente insostenibile da dover prendere provvedimenti immediati: il dg in carica presenta le dimissioni e, al suo posto, viene nominato come amministratore unico Manuel Fantasia, nel mezzo della più totale confusione e del disordine a livello di organizzazione aziendale e di gestione operativa. L'anno 2016 si conclude con l'11% di corse mancate di autobus e tram, un tasso di evasione tariffaria del 30% e il ritorno del problema dell'assenteismo, che era stato momentaneamente risolto tramite gli accordi sindacali<sup>189</sup>. Nonostante il rinnovo del parco mezzi grazie all'arrivo, il 13 Ottobre, dei primi 25 autobus dei 150 in leasing promessi dai tempi della Giunta Marino, la manutenzione e la sicurezza del sistema del trasporto pubblico rimangono le problematiche più urgenti da risolvere<sup>190</sup>, preoccupazioni che toccheranno il punto più alto di massima allerta con l'episodio dei quattro bus andati a fuoco all'inizio del 2017, che, oltre a precedere altri casi che seguiranno nel corso di tutto l'anno, si andranno ad aggiungere alle numerose esperienze del passato<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> Roma Capitale, Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina, deliberazione n. 5, Determinazioni di Roma Capitale in ordine all'argomento iscritto all'ordine del giorno della seduta del 3 agosto 2016 dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di ATAC S.p.A., seduta del 3 Agosto 2016

<sup>189</sup> Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio al 31/12/2016*, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=5348>

<sup>190</sup> Roma Today, *Ecco i nuovi bus di Atac*, articolo del 6 Ottobre 2016, (<http://www.romatoday.it/politica/150-bus-atac-foto.html>)

<sup>191</sup> Il Post, *Il caso degli incendi degli autobus a Roma*, articolo del 22 Marzo 2017, (<https://www.ilpost.it/2017/03/22/incendi-autobus-atac-roma/>)

*Autobus esplosi a Roma in un anno (Marzo 2016-Marzo 2017)*

n.	Data	Linea	Luogo	Ora
16	09/03/2017	86	Castel Giubileo (alt. G.R.A.)	7.00
15	25/02/2017	N1	Via della Pineta Sacchetti	1.30
14	14/02/2017	46	Circonvallazione Cornelia	17.00
13	06/02/2017	98F	Via Mazzacurati	20.00
12	08/12/2016	451	Via Palmiro Togliatti	11.00
11	18/11/2016	N2	Viale Baldelli (alt. Bambin Gesù)	2.00
10	16/11/2016	40	Piazzale Cinquecento (Termini)	19.45
9	25/09/2016	C2	Tangenziale Est (alt. Salara)	18.45
8	20/09/2016	80	Via Talli	21.00
7	08/08/2016	337	Via Nomentana	10.00
6	28/07/2016	070	Piazza Vespucci (Staz. Colombo)	10.20
xxx	22/07/2016	BusItalia	Tangenziale Est (alt. Monti Tiburtini)	12.00
5	02/07/2016	Dep.	Lungotevere in Sassia (alt. S.to Spirito)	22.30
xxx	16/06/2016	RomaTPL	Circonvallazione Cornelia	16.00
4	01/06/2016	495	Viale del Muro Torto	8.30
3	10/05/2016	N28	Via Casilina (alt. Torre Gaia)	1.20
2	03/04/2016	115	Gianicolo	8.00
1	31/03/2016	709	Via Cristoforo Colombo (alt. Eur)	18.10

*Fonte: Il Post*

L'ostacolo rimane però sempre uno: l'assenza di fondi da investire per il miglioramento del servizio, assenza che perdurerà, se non peggiorando, anche durante tutto il 2017. A rendere ancora più complessa la situazione della sostenibilità finanziaria è la questione legata al c.d. "lodo Tevere Tpl", contenzioso nato per fatti risalenti allo scorso decennio tra Atac S.p.A. e il consorzio privato Tevere Tpl (diventato successivamente Roma Tpl). La disputa, vicenda molto controversa, riguarda la copertura economica del corrispettivo chilometrico della società consortile in questione, che sembrava aver trovato una sua svolta definitiva grazie al lodo arbitrale del 23 Novembre 2009, chiesto dall'azienda, incaricata di svolgere i servizi notturni di Atac e di gestirne le linee periferiche, sul bando di 400 milioni stanziati per i servizi accessori e calcolati per il periodo 2005-2009. Il lodo, relativo ad un rimborso per l'adeguamento delle tariffe e la proroga del contratto fino a tutto il 2009, era stato inizialmente accettato da Atac e Roma Capitale, riconoscendo così all'azienda privata un rimborso di 68 milioni di euro (tariffa salita da 2,36 a 3,30 euro al km)<sup>192</sup>. Stando così le cose, Roma TPL, sicura dei risultati del pronunciamento arbitrale già vinto in primo grado, dopo essersi aggiudicata nel 2010 un appalto da 800 milioni in otto anni, ha iniziato a far gonfiare il conto complessivo a causa in interessi e spese vari, tale da elaborare una

<sup>192</sup> V. BISBIGLIA, *Atac, la società dei trasporti romana rischia un pignoramento da almeno 40 milioni*, Il Fatto Quotidiano, articolo dell'11 agosto 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/11/atac-la-societa-dei-trasporti-romani-rischia-anche-un-pignoramento-da-almeno-40-milioni/3789067/>)

richiesta di oltre 130 milioni di euro. Questo periodo combacia però con un momento di cambiamenti amministrativi interni ad Atac, mutamenti che condurranno Alemanno a sostituire i vertici dell'azienda e l'assessorato e che stravolgeranno la posizione della municipalizzata nei confronti del lodo, rigettando l'accordo e presentando opposizione. Un momento di svolta della vicenda arriva con la pronuncia della Corte di Cassazione n. 1137/2016, attraverso la quale è stato riconosciuto a Roma TPL non solo il corrispettivo chilometrico, ma anche i soldi successivamente reclamati. Il pronunciamento della Cassazione viene confermato circa un anno dopo con l'ordinanza 10010/2017 del Tribunale Ordinario di Roma, che condanna il Comune a pagare circa 80 milioni di euro per le spese (alle quali vanno sommate le parcelle degli avvocati) e Atac a pagare un risarcimento di quasi 42 milioni di euro più gli interessi al consorzio privato in questione<sup>193</sup>. Passati i 15 giorni di scadenza stabiliti per il pagamento, non avendo rispettato i termini della sentenza, Roma TPL ha pignorato e bloccato i conti correnti della municipalizzata dei trasporti di Roma Capitale, che per questo motivo ha presentato ricorso presso la Corte d'Appello. Il ricorso sulla copertura dei costi degli aumenti contrattuali dovuti agli addetti della rete dei servizi periferici di bus gestita dall'operatore privato è stato ufficialmente rigettato nel 2018 e, in caso di mancato saldo, si provvederà a captare le somme dovute direttamente sui conti correnti, prosciugando così le risorse per l'ordinaria amministrazione<sup>194</sup>.

Altro grande colpo sul bilancio aziendale dell'Atac è stato sferrato nell'estate 2017 da una multa per un ammontare di 3,6 milioni di euro dell'Antitrust, che ha dichiarato come movente principale la presenza di una "pratica commerciale scorretta" data dalla "falsa prospettazione" rispetto all'orario ufficiale diffuso sul sito e presso le stazioni<sup>195</sup>. L'accusa si riferisce ad un numero troppo elevato di corse cancellate senza avvisare gli utenti e riguarda il servizio offerto da Atac in regime di esclusiva sulle direttrici Roma-Lido di Ostia, Roma- Civita Castellana-Viterbo e Roma-Giardinetti-Pantano, servizio che, oltre a coprire le due più importanti tratte pendolari italiane, interessa complessivamente un'area di circa 140 km e trasporto ogni giorno oltre 200.000 cittadini<sup>196</sup>.

Il mancato rispetto dello standard di diligenza professionale ha costretto il Garante della

---

<sup>193</sup> [ibidem]

<sup>194</sup> A. ARZILLI, *Atac, respinto il ricorso contro Roma Tpl: altra stangata da 47 milioni*, articolo del Corriere della Sera del 25 marzo 2018, ([https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18\\_marzo\\_24/atac-respinto-ricorso-contro-roma-tpl-altra-stangata-47-milioni-8768d544-2fa5-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18_marzo_24/atac-respinto-ricorso-contro-roma-tpl-altra-stangata-47-milioni-8768d544-2fa5-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml))

<sup>195</sup> Il Fatto Quotidiano, *Atac, multa Antitrust da 3,6 milioni*, articolo dell'11 agosto 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/11/atac-multa-antitrust-da-36-milioni-sistematica-soppressione-di-corse-delle-ferrovie-suburbane-senza-informare-gli-utenti/3788736/>)

<sup>196</sup> [ibidem]

concorrenza a sanzionare tale condotta, responsabile di disagi per i consumatori e ritenuta in violazione degli articoli 20,21 e 22 del Codice del Consumo<sup>197</sup>.

Tornando nuovamente in maniera più specifica alle vicende politiche legate alla fine del 2017, a fine Marzo Bruno Rota, manager milanese già artefice della rinascita di ATM, vince il bando per diventare nuovo direttore generale dell'Atac, posizione ormai scoperta da 7 mesi. Dopo solo 4 mesi dalla vittoria del concorso, ma con solo un mese effettivo alle spalle nel ruolo appena assegnatogli, dichiara sin da subito che a suo parere l'azienda non risulta salvabile. In un'intervista rilasciata al Fatto Quotidiano afferma di aver trovato una municipalizzata con un debito di 1,350 miliardi, dato dalla mancanza di investimenti e accumulo di perdite dovute anche ai debiti creati non per finanziare il servizio, ma coprire le inefficienze di gestione. Si riportano qui estratti dell'intervista fatta a Rota dal giornalista Gianni Barbacetto<sup>198</sup>:

*“L'Atac ha 325 milioni di debito commerciale. Vuol dire che siamo ormai ogni giorno inseguiti dai fornitori che hanno da molti anni crediti altissimi e non vengono pagati. Vuol dire che non possiamo nemmeno più comprare il materiale che ci serve per fare la manutenzione [...].*

*Il nostro parco mezzi è vecchio, ha una vita media di oltre 11 anni, con una parte di mezzi molto più vecchi [...]. Le manutenzioni sono necessarie e devono essere frequenti, ma non abbiamo più i soldi per comprare il materiale che serve.*

*La società è in una situazione gravissima, non riesce da molto tempo a far fronte ai propri impegni finanziari. Ora non si può più rimandare l'intervento. L'azienda è in stato di dissesto conclamato. Oltretutto in queste condizioni ci sono anche chiari obblighi di legge: se non riesce a far fronte ai propri impegni, noi abbiamo l'obbligo di ufficializzare questa situazione. Bisogna ristrutturare il debito. La legge fornisce diversi strumenti. [...]*

*[...] Da inizio d'anno, con accelerazione ad aprile, c'è stata una crescita dei biglietti del 2,3 per cento, con incassi aumentati di 3 milioni, grazie agli abbonamenti e al biglietto turistico. [...] Bisogna ripristinare un sistema di regole e di controlli per impedire che ognuno faccia ciò che gli pare. [...]*

*[...] Rimpiango tantissimo Milano e Atm. Mi mancano quasi fisicamente. Mi manca il clima di verità in cui sono sempre avvenuti anche i confronti più aspri, per esempio con*

---

<sup>197</sup> Codice del Consumo, Titolo III, *Pratiche commerciali, pubblicità e comunicazioni commerciali*, Capo II, Sezione I

<sup>198</sup> G. BARBACETTO, *Intervista a Bruno Rota (“Atac, il dg Bruno Rota:”Non abbiamo neanche i soldi per la manutenzione, il tempo è scaduto”)*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 27 luglio 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/bruno-rota-soldi-finiti-per-atac-il-tempo-e-scaduto/>)

*le forze sindacali. E mi manca la “squadra” di colleghi capaci che avevo faticosamente messo insieme in Atm. Qui a Roma, vincoli legislativi e la situazione aziendale rendono quasi impossibile rafforzare la squadra.”*<sup>199</sup>

Le parole qui sopra riportate sono costate molto caro al dg Rota, che è stato per questo immediatamente rimosso dall’incarico dal Sindaco. Tutto il Movimento 5 Stelle infatti, dalla Raggi ai vertici nazionali, reputano le dichiarazioni un danno all’immagine e accusano il manager milanese di tradimento soprattutto per le frasi da lui enunciate e riportate sul numero del Messaggero del 10 luglio, in cui affermava: *“Il M5S a Roma ha sbagliato, l’amministrazione Raggi doveva denunciare la situazione dell’Atac un anno fa. Presto dovremo prendere delle decisioni nette”*.<sup>200</sup>

Pochi giorni dopo il licenziamento di Rota, il Movimento 5 Stelle e la Raggi annunciano la nomina senza deleghe di Paolo Simioni nel ruolo di presidente, amministratore delegato e anche direttore generale. Al suo fianco viene individuata la figura dell’avvocato Carlo Felice Giampaolino, nei panni di esperto posizionato al supporto nel processo di ristrutturazione e rilancio aziendale<sup>201</sup>. La nomina cumulativa di Simioni susciterà nei giorni successivi un grande clamore poiché in contraddizione con le norme contro la corruzione che impongono il divieto di accumulazione degli incarichi e dichiarano l’incompatibilità di più e diverse cariche dirigenziali.

Finita l’estate, il 7 Settembre il Consiglio d’Amministrazione di Atac chiude il bilancio d’esercizio del 2016, nonostante il ritardo della redazione sulla tabella di marcia (la pubblicazione del bilancio deve avvenire infatti il 30 Giugno di ogni anno). I risultati sono sorprendentemente ancora più negativi del previsto e mostrano una cifra di 212,7 milioni di deficit<sup>202</sup>. Dopo soli due giorni la Giunta Raggi approva la proposizione del concordato preventivo<sup>203</sup>, prorogando il servizio fino al 2024 con l’intento di distribuire i debiti sul

---

<sup>199</sup> [ibidem]

<sup>200</sup> L. DE CAROLIS, *Roma, Virginia Raggi e l’ennesimo addio: oggi licenzia il dg di Atac*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 28 luglio 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/raggi-lennesimo-addio-oggi-licenzia-il-dg-di-atac/>)

<sup>201</sup> Roma Today, *Atac: a Simioni anche la carica di direttore generale*, articolo del 12 Agosto 2017, (<http://www.romatoday.it/politica/paolo-simioni-direttore-generale-atac.html>)

<sup>202</sup> La Repubblica.it, *Atac, ok al bilancio: 213 milioni di perdite*, articolo online del 13 settembre 2017, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/09/13/atac-ok-al-bilancio-213-milioni-di-perdite-domani-tocca-ai-sociRoma11.html?ref=search>)

<sup>203</sup> *Il concordato preventivo corrisponde ad una procedura concorsuale, tipica del diritto fallimentare, che consente all’imprenditore commerciale, che si trovi in stato di insolvenza, di evitare il fallimento pagando almeno il quaranta per cento dei suoi crediti entro sei mesi dalla data di omologazione, oppure cedendo ai creditori tutti i beni esistenti nel suo patrimonio alla data dell’offerta*

lungo periodo<sup>204</sup>.

Il 27 Settembre l'azienda è ufficialmente ammessa al concordato dal tribunale fallimentare, che darà il via libera alla procedura e nominerà i commissari che dovranno vigilare sull'iter, individuati in Raffaele Lener, docente di diritto commerciale della Luiss, Giuseppe Sancetta, professore ordinario di Economia e gestione delle imprese alla Sapienza, e Luca Gratteri, avvocato e curatore fallimentare. Ai magistrati viene richiesto di certificare la validità degli ultimi tre bilanci presentati da Atac e di accertare poi la possibilità effettiva della municipalizzata di poter pagare fornitori e dipendenti, cominciando così ad accorciare la lunga lista di 1200 creditori<sup>205</sup>.

Entro il 27 novembre la società ha dovuto quindi presentare la proposta di concordato, contenente la dismissione del rilevante patrimonio immobiliare di una società partecipata e tagli di ogni tipo (in particolare riguardanti il licenziamento di circa 1.200 impiegati su un totale di oltre 11mila dipendenti, il cui costo totale è pari a 539 milioni di euro) e, dopo l'approvazione a maggioranza di tutti i creditori, ha dovuto inoltre consegnare entro il 26 Gennaio il piano industriale, caratterizzato da alcune iniziative risolutive e necessarie, tra le quali la vendita degli immobili per 100 milioni di euro, la lotta all'evasione tariffaria attraverso l'introduzione dei ticket elettronici e gli investimenti pubblici per il parziale rinnovo della flotta<sup>206</sup>.

Analizzando i numeri e le percentuali del servizio di Atac nel 2017, si riscontra il dato del 30% in più di corse perse rispetto all'anno precedente, che, in termini di cifre, corrisponde a quasi un milione. Nonostante una leggera crescita del servizio metro in termini qualitativi, le linee di superficie hanno peggiorato il rendimento: bus e tram infatti hanno percorso il 14,3% di vetture/km in meno rispetto alle previsioni (85.892.804 a fronte dei 100.243.103 programmati), cioè circa 3,8 milioni in più di quanti ne erano saltati nel 2016<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> A. ARZILLI, *La Giunta M5S approva il concordato*, Corriere della Sera, articolo del 9 settembre 2017, ([https://roma.corriere.it/notizie/politica/17\\_settembre\\_08/giunta-m5s-approva-concordato-ora-conti-atac-entrano-tribunale-af908764-94d3-11e7-add3-f41914f12640.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/politica/17_settembre_08/giunta-m5s-approva-concordato-ora-conti-atac-entrano-tribunale-af908764-94d3-11e7-add3-f41914f12640.shtml))

<sup>205</sup> L. D'ALBERGO, *Roma, tre tecnici per l'Atac: primo sì al concordato, ma pressing del Senato*, Repubblica.it, articolo online del 28 settembre 2017, ([https://roma.repubblica.it/cronaca/2017/09/28/news/roma\\_tre\\_tecnici\\_per\\_l\\_atac\\_primo\\_si\\_al\\_concordato\\_ma\\_pressing\\_del\\_senato-176720005/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2017/09/28/news/roma_tre_tecnici_per_l_atac_primo_si_al_concordato_ma_pressing_del_senato-176720005/))

<sup>206</sup> V. BISBIGLIA, *Atac Roma, il piano industriale : lacrime e sangue al vaglio dei giudici fallimentari*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 12 gennaio 2018, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/12/atac-roma-il-piano-industriale-lacrime-e-sangue-al-vaglio-dei-giudici-fallimentari-lo-scoglio-e-il-costo-del-lavoro/4089707/>)

<sup>207</sup> G. GIOFFREDA, *L'anno nero dell'Atac: più 30% di corse saltate*, Il Messaggero, Cronaca di Roma, articolo del 27 gennaio 2018, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac\\_roma\\_corse\\_saltate-3509519.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac_roma_corse_saltate-3509519.html))

## Rapporto Atac: confronto tra 2016 e 2017



Fonte: *Il Messaggero, Cronaca di Roma*<sup>208</sup>

Per quel che riguarda la metro invece, sebbene si parli di una perdita di 4.281.786 di vetture/km (l'8,1% di quanto era stato preventivato), il numero di corse soppresse è passato da 79.425 a 71.185, oltre 8mila in meno<sup>209</sup>.

Nell'osservazione dei dati, bisogna tenere sempre conto che, secondo quanto stabilito all'interno del contratto di servizio Atac, il riconoscimento del corrispettivo da parte del Comune, che corrisponde ai fondi che il Campidoglio stanziava per l'azienda (3,38 euro per vetture/km effettuati da bus, 17,23 euro per treni/km di metro e 7,09 euro per vetture/km di tram), è unicamente proporzionale alla qualità dei servizi erogati. Per questa ragione, i 153 milioni di chilometri programmati per il 2017 sono stati coperti parzialmente (poco più di 134 milioni). I 18 milioni circa in meno rispetto a quanto era stato programmato hanno determinato una perdita di 60 milioni di euro nel bilancio<sup>210</sup>.

Nei documenti ufficiali di Atac viene ribadito che la riduzione delle percorrenze deriva da

<sup>208</sup> Numero del 27 Gennaio 2018, pag. 36 (sezione Cronaca di Roma)

<sup>209</sup> G. GIOFFREDA, *L'anno nero dell'Atac: più 30% di corse saltate*, *Il Messaggero, Cronaca di Roma*, articolo del 27 gennaio 2018, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac\\_roma\\_corse\\_saltate-3509519.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac_roma_corse_saltate-3509519.html))

<sup>210</sup> [ibidem]

«ridotta disponibilità dei mezzi causata dall'età media degli stessi» e di conseguenza «dalle difficoltà di approvvigionamento di materiali di ricambio necessari alle riparazioni»<sup>211</sup>. L'età media del parco mezzi infatti supera gli 11 anni, contro gli 8,6 anni medi registrati a Milano, i circa 5 anni di Berlino, i 6 anni di Londra e i 7 anni di Parigi. È proprio questo uno dei motivi principali per cui le vetture in servizio si guastano sempre più spesso, in particolare nei mesi più caldi, a causa dell'ebollizione del liquido di raffreddamento nei radiatori, freni incandescenti, sospensioni spezzate, ammortizzatori fuori uso, piattelli sbeccati e pneumatici rotti. Sono proprio questi gli aspetti che il piano industriale per scongiurare il fallimento, precedentemente citato, presenta tra le manovre di primo ordine l'acquisto di 1200 nuovi autobus e circa 40 nuovi tram, effettuato nell'arco di due anni tramite i contributi del Campidoglio e del Governo<sup>212</sup>.

Focalizzando nuovamente l'attenzione sui risvolti politici dell'ultimo periodo preso in analisi, dai primi mesi del 2018 fino ad oggi, per avere un quadro completo dell'instabilità dirigenziale che ha condotto il Comune a procedere con la richiesta di concordato preventivo risalente a qualche mese fa, è opportuno ricordare che, dopo l'allontanamento di Rota, è stato recentemente allontanato un altro personaggio di rilevanza all'interno delle trasporto pubblico locale romano: il Presidente dell'Agenzia per la Mobilità Walter Tortorella. Secondo quanto riportato dai quotidiani<sup>213</sup>, le dimissioni sarebbero state presentate per incompatibilità tra professionalità manageriali e fedeltà alle rigide linee politiche del M5S. Nonostante la sua nomina, risalente all'estate del 2017, fosse stata insistentemente voluta proprio dall'Assessore alla Mobilità Linda Meleo, Tortorella ha abbandonato l'incarico di amministratore delegato della citata Agenzia in mezzo ad un clima di poca chiarezza e polemiche, createsi e sviluppatesi probabilmente a causa dei rapporti politici con la Giunta ormai incrinati e compromessi<sup>214</sup>. L'allontanamento del manager corrisponde all'ottavo abbandono all'interno di una partecipata dall'inizio dell'avventura amministrativa dei penta stellati al governo di Roma<sup>215</sup>. Lo staff del Sindaco si è poi impegnato per la veloce ricerca di un sostituto di ruolo, identificato il 26 Marzo,

---

<sup>211</sup> [ibidem]

<sup>212</sup> F.ROSSI, *Atac, odisee e guasti ai bus: nuovo buco da 30 milioni*, Il Messaggero.it, articolo online del 15 settembre 2018, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac\\_guasti\\_bus\\_corse\\_perse-3974018.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac_guasti_bus_corse_perse-3974018.html))

<sup>213</sup> Roma Today, *Agenzia per la Mobilità: ennesima crisi del M5S*, articolo online del 31 gennaio 2018 (<http://www.romatoday.it/politica/dimissioni-walter-tortorella-agenzia-mobilita.html>)

<sup>214</sup> [ibidem]

<sup>215</sup> L. DE CICCIO, *Mobilità: di dimette l'ad Tortorella*, Il Messaggero, Cronaca di Roma, articolo del 27 gennaio 20189

due mesi dopo, nella figura dell'ingegnere Stefano Brinchi<sup>216</sup>.

Negli stessi giorni della nomina di Brinchi, il Tribunale bocchia la presentazione del concordato preventivo: il piano industriale sottoposto ai giudici risulta approssimativo da un punto di vista tecnico, disomogeneo e disordinato per quel che riguarda l'analisi delle perizie e incoerente nella valutazione degli immobili, stimati tutti al ribasso. Le lacune presenti nella documentazione presentata al Tribunale si riferiscono quindi ai temi del rilancio finanziario e delle modalità di copertura dei crediti. Altra critica mossa è quella della totale mancanza della contemplazione di un'ipotesi di insuccesso della procedura ed una quantificazione reale del rischio. All'allarmismo delle opposizioni risponde direttamente Atac, affermando così in una nota di chiarimenti ed integrazioni: *“Il Tribunale non si è pronunciato sull'ammissibilità della proposta concordataria, bensì ha richiesto chiarimenti e integrazioni al piano depositario. Il Tribunale ha concesso fino al 30 Maggio all'azienda per apportare le integrazioni richieste e produrre documenti integrativi. La richiesta di chiarimenti rientra nella normalità delle procedure concorsuali, in particolare se complesse come quelle di Atac”*.<sup>217</sup>.

Il 30 Maggio, data fissata per il rinvio dell'udienza presso il Tribunale fallimentare di Roma, una delegazione di rappresentanza dell'azienda dei trasporti della Capitale consegna ai giudici oltre mille pagine contenenti le varie integrazioni del piano richieste, tra le quali alcune manovre per l'acquisto di 320 autobus nuovi (dei 600 in programma con lo stanziamento di 167 milioni da parte del Campidoglio), la previsione aziendale di manutenzione straordinaria su circa 900 autobus, il pagamento dei 500 milioni di debiti accumulati dal Comune (una volta coperti in primis i debiti di Atac con altri creditori) e una nuova perizia sugli immobili aziendali. Insieme alle carte richieste, non viene però presentata quella relativa al bilancio dell'anno 2017, poiché ancora non terminato e vagliato dalla Giunta comunale, che promette di integrare il bilancio stesso alla documentazione non appena terminati i lavori<sup>218</sup>. Con scadenza fissata per il 15 Giugno, la Procura di Roma depositerà un nuovo parere sul concordato proposto da Atac e quattro giorni dopo darà il via libera alle procedure del concordato preventivo, con l'intento di evitare un rischio concreto di fallimento o il ricorso ad un'amministrazione straordinaria.

---

<sup>216</sup> Mobilità Roma, RomaMobilita.it, comunicazione ufficio stampa del 26 marzo 2018, (<https://romamobilita.it/it/stefano-brinchi-nuovo-presidente-e-ad-di-roma-servizi-la-mobilit%C3%A0>)

<sup>217</sup> Affaritaliani.it, *Atac: il tribunale bocchia il concordato*, articolo online del 23 marzo 2018, (<http://www.affaritaliani.it/roma/atac-il-tribunale-bocchia-il-concordato-70-giorni-per-evitare-il-fallimento-531655.html>)

<sup>218</sup> A. GAGLIARDI, *Atac, consegnate a Tribunale nuove carte su concordato*, Il Sole24Ore, articolo del 30 maggio 2018, (<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-05-30/atac-consegnate-tribunale-nuove-carte-concordato-143220.shtml?uuiid=AEeBoFxE>)

Coerentemente con quest'ottica, il commissariamento, con l'inserimento di dirigenti scelti sulla base di qualifiche ben precise e proiettate al risanamento e tecnici preposti alla riorganizzazione della struttura aziendale, verrà ritenuta, data la situazione d'urgenza, l'unica soluzione disponibile per combattere gli evidenti problemi di gestione, problemi creati nel corso degli anni e dovuti alle frequenti cambiamenti di Giunta e alle innumerevoli nomine pilotate. Il 27 Luglio il Tribunale fallimentare valuterà positivamente il Piano industriale e la proposta concordataria presentati e successivamente integrati, emettendo il Decreto di ammissione di Atac al concordato in continuità<sup>219</sup>.

Per quanto riguarda i grandi cambiamenti che attendono l'azienda, c'è un'altra questione al centro del dibattito politico e del pensiero comune di una parte della società civile: le proposte di privatizzazione e liberalizzazione e il destino dei debiti aziendali secondo prospettive differenti.

---

<sup>219</sup> Atac S.p.a., *Tribunale fallimentare ammette Atac al concordato in continuità*, nota aziendale del 27 luglio 2018, ore 13.21, ([http://www.atac.roma.it/function/pg\\_news.asp?act=3&r=16681&p=160](http://www.atac.roma.it/function/pg_news.asp?act=3&r=16681&p=160))

### 3.2) *Proposte di privatizzazione e liberalizzazione: verso il referendum*

Sono parecchi anni ormai che, a causa della situazione di degrado in cui vertono i servizi pubblici della Capitale, si continua a prospettare lo scenario della privatizzazione per la gestione del trasporto pubblico locale della città di Roma. Inizialmente, secondo le direttive imposte dalla normativa nazionale e comunitaria, era prevista la privatizzazione di una gran parte del servizio di Tpl qualora l'amministrazione non avesse dimostrato, entro il 4 Dicembre 2019, la convenienza a livello di costi e servizio della modalità di gestione *in house* tramite municipalizzata. Il Comune ha deciso però, attraverso una delibera del 4 gennaio 2018, di prolungare il contratto di servizio con l'azienda fino al 2021, motivo per cui l'Atac ha già provveduto a ristrutturare nuovamente un primo debito da oltre 400 milioni di euro con il Comune di Roma lungo il prossimo ventennio, confermando l'intenzione, in caso di successo delle operazioni legate al concordato preventivo, di restituire altri 375 milioni ai creditori in un arco di tempo che sicuramente si protrarrà oltre il 2019<sup>220</sup>. Nonostante l'ammissione di Atac alla procedure concorsuali per evitare il fallimento, motivo per il quale l'ipotesi di privatizzazione è diventata un'opzione sempre più lontana per la risoluzione immediata dei problemi economici dell'azienda, il tema del referendum per la rilevazione della reale volontà dei cittadini su un tema di pubblico interesse così importante continua a rimanere vivo all'interno del dibattito politico odierno. Il soggetto politico che negli ultimi anni si è maggiormente distinto per la campagna referendaria sul trasporto pubblico romano è il partito dei Radicali, attraverso l'iniziativa chiamata *Mobilitiamo Roma*<sup>221</sup>, i cui promotori, sostenendo l'idea secondo cui il bene comune non sia l'Atac, ma il servizio offerto ai cittadini, hanno iniziato nel 2017 a raccogliere le firme per chiedere che i vari settori del *trasporto pubblico della Capitale siano affidati a imprese private tramite gara pubblica, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi attraverso la concorrenza e di restituire all'Amministrazione il ruolo di controllore del rispetto dei contratti*<sup>222</sup>.



<sup>220</sup>S. GERNINI, *Perché il referendum per la privatizzazione di Atac è ormai inutile*, Democratica, sito di informazione del Partito Democratico, 5 gennaio 2018, (<https://www.democratica.com/focus/contratto-atac-comune-roma-referendum-privatizzazione/>)

<sup>221</sup> Sito della campagna: <http://mobilitiamoroma.it/>

<sup>222</sup> Carteinregola, testata giornalistica online, *#MobilitiamoRoma: il referendum dei Radicali*, articolo pubblicato a luglio del 2017 su <http://www.carteinregola.it/index.php/mobilitiamoroma-il-referendum-dei-radicali/>

## Locandina della campagna referendaria per il SI



Fonte: Mobilitiamo Roma, Radicali Italiani

L'iniziativa è stata avviata nel concreto tramite i "Referendum Days, inaugurati il 7 Luglio 2017 e dedicati alla mobilitazione straordinaria delle forze politiche dei Radicali Italiani e Radicali Roma per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla prospettiva di messa a gara del trasporto pubblico della Capitale e per raccogliere le prime trentamila firme per un referendum comunale da sottoporre all'apposita Commissione, tramite l'utilizzo di 150 tavoli distribuiti per la città e gestiti da oltre 80 militanti e volontari<sup>223</sup>. Le ragioni per il "SI" è le soluzioni proposte per il buon funzionamento del servizio di Tpl sul territorio romano sono state così espresse da Alessandro Magi e Riccardo Capriccioli, rispettivamente segretario di Radicali Italiani e Radicali Roma:

*“Con il nostro referendum non vogliamo togliere il lavoro a nessuno né favorire i privati, queste sono frottole messe in circolazione in particolare da forze sindacali che temono per i propri privilegi. Al contrario di chi difende interessi corporativi, noi vogliamo fare gli interessi del pubblico: cioè dei cittadini e dell'amministrazione. Spezzare il rapporto perverso tra Comune e Atac nel quale controllore e controllato coincidono, affidare il Tpl con una gara trasparente a chi, pubblico o privato che sia, sappia farlo funzionare meglio significa restituire all'amministrazione comunale il ruolo di programmatore e controllore del servizio, affinché smetta di tutelare un'azienda fallita, che grava su tutti i contribuenti italiani, e inizi a preoccuparsi solo della qualità del servizio: unico "bene comune" che interessa ai cittadini. Come ricorda l'Antitrust, soprattutto in un settore così importante*

<sup>223</sup> Radicali Italiani, sito ufficiale, *Atac/sciopero: al via "Referendum Days"*, articolo del 6 luglio 2017, (<https://www.radicali.it/20170706/atacsciopero-radicali-via-domani-referendum-days-150-tavoli-tre-giorni-per-firme-su-messa-gara-tpl-sabato-con-emma-bonino/>)

*per la vita delle persone come quello dei trasporti, le gare sono lo strumento migliore per favorire servizi efficienti. A Milano l'hanno capito e proprio in queste ore il Comune sta ragionando sulla messa a gara del tpl. Roma non può stare a guardare, ma da Capitale può lanciare un segnale all'intero Paese. E il nostro referendum è un'occasione unica".*<sup>224</sup>

L'intento di proporre un'alternativa alle ipotesi presentate è quello quindi di mostrare la possibilità di poter mettere a gara il servizio, affidandolo a più soggetti e rompendo il monopolio tramite l'apertura alla concorrenza. Le critiche che sono state mosse a questo approccio, dall'opinione pubblica e dalle opposizioni, riguardano proprio la logica di mercato appena esplicitata, che frequentemente viene associata ad una deriva liberista talmente pericolosa da poter mettere in discussione il diritto dei cittadini a poter usufruire dei servizi di trasporto pubblico accessibili e non escludibili. I Radicali hanno più volte contestato questa osservazione affermando che sia proprio l'esempio romano stesso a dimostrare che la centralizzazione dell'offerta non corrisponda necessariamente a qualità e accessibilità<sup>225</sup>. Con il mutamento del contesto sociale, politico ed economico, incentivato soprattutto dalla globalizzazione, la domanda di mobilità è diventata molto più alta e veloce, la gestione della pianificazione urbana molto più complessa, data dalla presenza di operatori del settore capaci di produrre servizio in luoghi diversi e con diverse modalità. Per queste ragioni, è necessaria l'adozione di nuovi approcci, già ampiamente sperimentati con successo in numerose realtà europee e dimostrati attraverso diverse ricerche, di cui ne riportiamo due in particolare, analizzate dai Radicali all'interno del dossier di *MobilitamoRoma* a sostegno della loro visione economica e politica.

Secondo uno studio<sup>226</sup> realizzato dalla Fondazione Enrico Mattei e pubblicato sulla rivista scientifica "*Applied Economics*", l'adozione di un meccanismo di selezione ad evidenza pubblica influenza positivamente la produttività di un'impresa di trasporti pubblici locali, riuscendo a colmare le mancanze derivanti da un'assegnazione di tipo diretto del servizio, sia essa in house o tramite procedura negoziata, e facendo sì che le procedure competitive conducano nella maggior parte dei casi allo sviluppo e alla diffusione di imprese più

---

<sup>224</sup> Radicali Italiani, sito ufficiale, *Atac/sciopero: al via "Referendum Days"*, articolo del 6 luglio 2017, (<https://www.radicali.it/20170706/atacsciopero-radicali-via-domani-referendum-days-150-tavoli-tre-giorni-per-firme-su-messa-gara-tpl-sabato-con-emma-bonino/>)

<sup>225</sup> MobilitamoRoma, Dossier, file pdf: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

<sup>226</sup> A. BOITANI, M. NICOLINI, C. SCARPA, *Do competition and ownership matter? Evidence from Local Public Transport in Europe*, *Applied Economics*, Volume 45, 2013 – Issue 11

efficienti <sup>227</sup>.

Inoltre, secondo l'OCSE<sup>228</sup>, l'utilizzo di una logica di "concorrenza per il mercato" piuttosto che di "concorrenza nel mercato" risulta particolarmente efficiente nell'ambito del trasporto pubblico, proprio perché, in quest'ottica, è possibile limitare la competizione tra le imprese attraverso un meccanismo di gara o asta nel quale l'amministrazione centrale assegna l'appalto al concorrente che offre il servizio alle condizioni economicamente e qualitativamente più vantaggiose.

In uno scenario così presentato, le imprese dovranno quindi concentrarsi sull'ottenimento delle licenze secondo standard concordati con l'amministrazione centrale, senza poter modificare la propria offerta a loro piacimento. Il sistema che si andrebbe a realizzare sarebbe praticamente un sistema di gestione "misto", nel quale al Comune è assegnato il ruolo di garante, con il compito di intervenire nella gestione del servizio tramite sussidi qualora necessario<sup>229</sup>. Stando così le cose, anche nel caso di Roma, l'amministrazione comunale avrebbe la possibilità di preservare e conservare il ruolo di identificatore dei bisogni e dell'offerta e, allo stesso tempo, di selezionatore in fase di gara e di supervisore durante il periodo di esecuzione del contratto.

L'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti permetterebbe inoltre la sperimentazione di nuove e moderne strategie gestionali, creando così sistemi maggiormente efficienti e funzionali di erogazione di servizi legati alla mobilità della Capitale<sup>230</sup>. Allo stesso tempo, il coinvolgimento effettivo delle imprese private potrebbe facilitare l'introduzione di nuove tecnologie o nuove modalità di organizzazione dell'offerta, creando così maggiori benefici per la collettività.

Aspetto da non dimenticare e non sottovalutare è quello legato alla possibilità di Atac o di eventuali altre partecipate del Comune di Roma, anche all'interno di un tale contesto gestionale, di poter prendere parte alle gare per la fornitura dei servizi di TPL e di poter essere valutata in maniera trasparente ed obiettiva, in base all'offerta presentata e alle garanzie di realizzazione ad essa correlate<sup>231</sup>. Le gare infatti, in linea generale, stimolano le

---

<sup>227</sup> MobilitiamoRoma, Dossier, file pdf:  
[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

<sup>228</sup> Atti della Tavola Rotonda OECD - Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee su "*Metodi per l'assegnazione dei contratti per la Fornitura dei Servizi di Trasporto Pubblico Locale e Regionale*", Febbraio 2013

<sup>229</sup> MobilitiamoRoma, Dossier, file pdf:  
[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

<sup>230</sup> [ibidem]

<sup>231</sup> [ibidem]

imprese, pubbliche o private che siano, a comportarsi in modo virtuoso.

Per rendere ancora più chiara la posizione dei Radicali relativa alla rottura del monopolio, oltre agli studi appena citati, si riportano altre dichiarazioni, in particolare quelle di Alessandro Capriccioli, segretario di Radicali Roma, che, in un'intervista fatta dall'agenzia di stampa Adnkronos<sup>232</sup>, risponde così alle accuse delle opposizioni e ai timori dell'opinione pubblica:

*"Tra privatizzazione e liberalizzazione c'è una grande differenza. Privatizzare vuol dire prendere Atac e venderla, appunto, ai privati. O, come sostengono alcuni, svenderla. Quello che i Radicali Roma e i Radicali Italiani propongono è tutta un'altra cosa: noi chiediamo che il Comune torni a fare il Comune, che pianifichi e controlli il servizio pubblico attraverso un bando in cui detta le condizioni e stabilisce i punti fondamentali del contratto di servizio. Una volta partita la gara, saranno poi diversi enti a parteciparvi: quello che proponiamo infatti è che sia messa a gara da più imprese. Se poi Atac vorrà partecipare potrà ovviamente farlo, ma dovrà vincere la gara come tutti. Questa è la liberalizzazione, che non è privatizzazione. E forse con questo sistema finalmente il Comune smetterà di fare quella cosa curiosa che consiste nel pagare sistematicamente le multe che Atac, in perdita, non può pagare quando viene sanzionata per non aver rispettato il contratto di servizio. Perché si tratta di un incredibile corto circuito, sempre a spese dei cittadini".*<sup>233</sup>

Quanto affermato da Capriccioli dimostra che, nell'idea di fondo dei Radicali, con una liberalizzazione autentica, attraverso la presenza di una pluralità di operatori, il Comune avrebbe maggiore controllo, lasciando in via formale invariate le competenze relative alla pianificazione delle linee, all'identificazione delle tariffe e delle sanzioni, alla gestione dei rapporti con altre aziende, ma aumentando allo stesso tempo in via sostanziale la forza decisionale dell'autorità pubblica. L'incapacità governativa sulla municipalizzata in questione è data infatti dal ridimensionamento del ruolo effettivo del Comune di Roma, a causa dell'influenza degli interessi politici e sindacali, unica e vera forza in gioco all'interno delle dinamiche aziendali di Atac. La posizione del Comune si andrebbe a rafforzare quindi soltanto con l'inclusione di aziende in concorrenza fra loro, andando così

---

<sup>232</sup> Sito web ufficiale Adnkronos: <http://www.adnkronos.com/>

<sup>233</sup> Adnkronos, redazione web, *Mobilissimo Roma: il referendum radicale per liberalizzare l'Atac*, articolo del 21/03/2017, ([http://www.adnkronos.com/fatti/politica/2017/03/21/mobilissimo-roma-referendum-radicale-per-liberalizzare-atac\\_6lQWC1G0HyxbH1zVJsJLTP.html?refresh\\_ce](http://www.adnkronos.com/fatti/politica/2017/03/21/mobilissimo-roma-referendum-radicale-per-liberalizzare-atac_6lQWC1G0HyxbH1zVJsJLTP.html?refresh_ce))

ad eliminare la soggezione alle richieste di un unico operatore. La proposta risulta in questi termini valida non solo a livello teorico, ma anche a livello empirico: è stato dimostrato infatti che nel settore del trasporto pubblico locale non ci sono vantaggi derivanti dalle economie di scala, cioè un operatore più grande non ha costi unitari minori rispetto ad uno più piccolo. Per queste ragioni, il partito del referendum Atac ha più volte ribadito la differenza che intercorre tra liberalizzazione e privatizzazione, accostando addirittura la prima esattamente al contrario della seconda<sup>234</sup>. Alla richiesta da parte dell'opinione pubblica e della stampa di esempi reali e funzionanti di aziende private che gestiscono il trasporto pubblico locale, i Radicali rispondono con il caso Parigi e del territorio limitrofo dell'Ile de France, località nelle quali la strategia di centralizzazione parziale dell'offerta ha permesso di servire in maniera soddisfacente un territorio molto vasto, avviando un processo che con il tempo condurrà alla privatizzazione totale dell'offerta. Lo stesso discorso vale per le città di Londra e Barcellona, caratterizzate dalla presenza di una gestione dei trasporti di tipo "misto", che ha permesso all'amministrazione di poter risolvere i problemi di monopolio e di costi di offerta troppo elevati. Anche in città come Copenhagen e Rennes infine, l'affidamento indiretto della totalità dei trasporti di superficie e metropolitani ha permesso di conseguire risultati ampiamente positivi<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> MobilitiamoRoma, sito ufficiale, sezione informativa dei Radicali: <http://mobilitiamoroma.it/faq/>

<sup>235</sup> MobilitiamoRoma, Dossier, file pdf: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)

*Modalità di affidamento e gestione del Tpl in alcune città europee scelte dalle indagini dei Radicali*

		METRO		AUTOBUS (linee urbane)		TRAM		AUTOBUS (linee extra-urbane)	
	Ente coordinatore	Modalità di affidamento	Gestore attuale	Modalità di affidamento	Gestore attuale	Modalità di affidamento	Gestore attuale	Modalità di affidamento	Gestore attuale
<b>Roma</b>	Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale	Diretto in house	ATAC S.p.A. <sup>28</sup>	Misto. Diretto in house (ca80%) + operatore privato scelto tramite gara pubblica	ATAC S.p.A.	Diretto in house	ATAC S.p.A.	Diretto in house	Cotral S.p.A.
<b>Berlino</b>	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (VBB)	Diretto in house	Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) <sup>29</sup>	Diretto in house	BVG	Diretto in house	BVG	Diretto in house	BVG
<b>Madrid</b>	Consorcio Regional de Transportes de Madrid	Diretto in house	Metro de Madrid S.A. <sup>30</sup>	Diretto in house	EMT (Empresa Municipal de Transporte)	-	-	Misto. Diretto in house + diverse imprese private	3 imprese municipali e 29 imprese private
<b>Parigi</b>	Syndicat des Transports Ile de France (STIF)	Diretto in house	RATP <sup>41</sup>	Diretto in house	RATP	Diretto in house	RATP	Indiretto. Concessione a consorzio di imprese private	Optile
<b>Londra</b>	Transport for London (TfL)	Diretto in house	London Underground Limited <sup>42</sup>	Indiretto. Diversi operatori privati scelti tramite gara pubblica	London Buses Limited.	Indiretto. Operatore privato scelto tramite gara pubblica	FirstGroup	Indiretto. Un operatore privato scelto mediante gara pubblica	Tramtrak
<b>Barcellona</b>	Autoritat del Transport Metropolità	Diretto in house	Ferrocarril Metropolità de Barcelona S.A.	Misto. Diretto in house + diversi operatori privati scelti tramite gara pubblica	Transports de Barcelona S.A.	Indiretto. Accordo di PPP con un operatore privato	TRAM, Joint venture di 9 imprese private	Indiretto. Diversi operatori privati scelti tramite gara pubblica	8 operatori privati scelti tramite gara pubblica
<b>Rennes</b>	Rennes Métropole	Indiretto. Operatore privato scelto tramite gara pubblica	Keolis Rennes <sup>43</sup>	Indiretto. Operatore privato scelto tramite gara pubblica	Keolis Rennes	-	-	Indiretto. Operatore privato scelto tramite gara pubblica	Keolis Rennes
<b>Copenaghen</b>	Din Offentlige Transport DOT	Indiretto. Op. privato scelto tramite gara pubblica	Metro Service A/S <sup>44</sup>	Indiretto. Diversi operatori privati scelti tramite gara pubblica	14 operatori scelti tramite gara pubblica	-	-	Indiretto. Diversi operatori privati scelti tramite gara pubblica <sup>45</sup>	14 operatori scelti tramite gara pubblica

*Fonte: Mobilitiamo Roma, Dossier, Radicali Italiani*

Per quel che riguarda il costo del biglietto, in relazione agli scenari appena esposti, i Radicali rassicurano i cittadini più dubbiosi in merito dichiarando che, nel sistema presentato, i processi decisionali sui cambiamenti tariffari rimarrebbero nelle mani del Comune. La domanda più frequente riguarda però soprattutto gli eventuali esiti delle procedure di risanamento, prima di tentar l'approccio di liberalizzazione esposto. La risposta data dai rappresentanti della campagna *MobilitiamoRoma* insiste in particolare su un'indisponibilità di risorse talmente alta da coinvolgere e bloccare non solo investimenti necessari per nuovi mezzi, ma anche l'innovazione tecnologica e l'ordinaria manutenzione. Davanti ad una simile prospettiva, in caso successo della procedura di concordato preventivo, di dubbia risoluzione considerando la situazione attuale, Atac, dovendo impiegare una parte dei suoi utili futuri per ripagare almeno una parte dei crediti maturati,

sarebbe formalmente salva per qualche altro anno, ma nuovamente priva di risorse da investire. L'unica possibilità di optare per il salvataggio, tra l'immenso debito e l'incapacità produttiva e gestionale, è procedere con la vendita dell'azienda stessa, considerata l'ipotesi più plausibile in caso di emergenza o di mancanza di tempo per allestire le procedure di gara. Paradossalmente, la conservazione della proprietà pubblica viene proprio messa a rischio dai tentavi di risanamento selezionati attualmente dall'amministrazione comunale, che aprono sempre di più in realtà diverse strade verso la privatizzazione<sup>236</sup>.

Quelle appena mostrate sono le posizioni che ruotano intorno alla proposta referendaria sulla gestione del servizio pubblico dei trasporti e sul ruolo di Atac come azienda. Come ha sostenuto il segretario Magi in un'intervista al Messaggero<sup>237</sup>, le adesioni maggiori per la svolta e il cambiamento della mobilità a Roma provengono maggiormente dagli utenti che abitano in periferia, nelle zone quindi della città dove il livello di disagio è più alto ed è maggiormente avvertito. Quello dell'accessibilità del servizio dei trasporti e della sua amministrazione è infatti un tema cruciale per i cittadini e di notevole interesse anche per diverse forze politiche, tra le quali il Partito Democratico e alcuni esponenti del centrodestra, che si sono mostrate alcune favorevoli e altre contrarie rispetto all'iniziativa referendaria. La consultazione per la messa a gara del servizio di trasporto pubblico della Capitale è stata principalmente anche argomento di dibattito al "Tavolo per Roma", iniziativa di confronto Comune-Regione-Mise avviata dall'allora Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda, arenatasi poi per divergenze di metodo e sostanza. Il piano in questione è stato definito da Magi, soprattutto per quel che riguarda il versante del trasporto pubblico e dell'iniziativa referendaria, come *"l'unico tentativo di piano strategico organico per il rilancio della capitale"*<sup>238</sup>.

Forte opposizione è stata espressa invece, oltre che dal Movimento 5 Stelle e dai sindacati, da Abc ("Atac Bene Comune"), il comitato per il No al referendum promosso dal Consigliere capitolino di Sinistra X Roma ed esponente nazionale di Leu Stefano Fassina<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> MobilitiamoRoma, sito ufficiale, sezione informativa dei Radicali: <http://mobilitiamoroma.it/faq/>

<sup>237</sup> L. DE CICCO, *Referendum Atac, Magi: "Solo con la liberalizzazione i trasporti di Roma saranno efficienti"*, Il Messaggero.it, articolo online del 16 luglio 2017, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/referendum\\_atac\\_radicali\\_trasporti\\_roma-2565969.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/referendum_atac_radicali_trasporti_roma-2565969.html))

<sup>238</sup> M. RIZZINI, *A che punto è il referendum sull'Atac?*, Il Foglio, articolo del 30 novembre 2017, (<https://www.ilfoglio.it/roma-capoccia/2017/11/30/news/a-che-punto-e-il-referendum-sull-atac-166372/>)

<sup>239</sup> RomaToday, *Referendum Tpl: nasce un altro comitato per il "no"*, articolo del 5 aprile 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/referendum-comitato-atac-bene-comune.html>)



Fonte: [www.stefanofassina.it](http://www.stefanofassina.it)

In realtà il primo comitato di opposizione era nato già con l’iniziativa “Mejo de no”, la cui prima assemblea ufficiale aveva già spaccato le file del Pd, creando divergenze di posizioni e schieramenti tra i vari esponenti. Il nuovo comitato guidato da Fassina ha cominciato il suo lavoro orientando l’attività di comunicazione ai futuri elettori verso una concezione contraria allo “smembramento aziendale” dato dalla concorrenza, in favore di idee nuove e una visione pubblica del destino della città<sup>240</sup>. L’attività delle opposizioni si è andata ad intensificare maggiormente quando è stato concesso dal Campidoglio, tra la fine del 2017 e la primavera del 2018, il primo reale via libera alla realizzazione del referendum sull’Atac, fissando la data del voto tra la fine della primavera e le porte dell’estate. Il Sindaco Virginia Raggi infatti a fine Gennaio 2018 ha firmato l’ordinanza per indire il referendum consultivo promosso dal comitato di *MobilitiamoRoma* per il 3 giugno 2018, nonostante le varie polemiche mosse nei mesi precedenti per la mancata convocazione dopo la deposizione, effettuata il 10 Agosto, delle 33mila firme<sup>241</sup>. L’amministrazione Raggi però ha deciso successivamente, tramite un comunicato stampa del 26 Aprile, di rinviare il referendum sul trasporto pubblico al periodo autunnale, insieme alla consultazione contenente l’ordinanza da adottare attraverso il parere, come da regolamento, della Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari e i rappresentanti dei comitati promotori del referendum<sup>242</sup>. Le ragioni dello spostamento sono state giustificate dalla Giunta Raggi con motivazioni riguardanti la praticità e principi relativi alla spending review, data la concomitanza con le elezioni nei municipi III e VIII previste per il 10

---

<sup>240</sup> P. BERNARDINI, Atac Bene Comune, I motivi del NO al referendum , file pdf:

<http://www.stefanofassina.it/wp-content/uploads/2018/04/ABC-1.pdf>

<sup>241</sup>RomaToday, *Referendum Atac: habemus data*, articolo online del 31 gennaio 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/referendum-atac-voto-3-giugno-2018.html>)

<sup>242</sup> RomaToday, *Atac: niente referendum il 3 giugno*, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://www.romatoday.it/politica/atac-referendum-rinvio-voto-3-giugno-quando.html>)

Giugno, affermando infatti:

*"Si sottolinea che la legge impedisce lo svolgimento di differenti operazioni elettorali nello stesso giorno, quindi obbligherebbero di fatto i cittadini a recarsi alle urne per tre votazioni nel solo mese di giugno. La nuova data poi favorisce le operazioni di campagna elettorale da parte dei comitati referendari che potrebbero risultare limitate dalla vigente normativa sulla comunicazione durante il periodo elettorale. Per quel che riguarda la questione del notevole risparmio economico, la consultazione del 3 giugno avrebbe un costo di 16 milioni di euro. Tale cifra potrebbe ridursi in autunno: è allo studio la possibilità di impiegare un sistema elettronico dedicato alla votazione.<sup>243</sup>"*

*Tra le varie reazioni contrarie al rinvio, che sottolineano invece la presenza di una logica strategica nelle manovre del Movimento 5 Stelle per poter guadagnare tempo in attesa dell'ammissione al concordato preventivo, vi sono in particolare quella del partito dei Radicali, che ha manifestato il suo disappunto tramite le parole del Parlamentare Magi, qui brevemente riportate:*

*"A 48 ore di distanza dal consiglio straordinario su Atac apprendiamo dalle agenzie di stampa che il referendum sulla messa a gara del servizio di trasporto pubblico è stato rinviato in autunno. E' una vergogna, la sindaca Raggi e la giunta si prendono gioco dell'aula e dei romani. La sindaca dopo aver disertato l'aula ora fa riferimento a tecnicismi che sarebbero all'origine del rinvio. Dopo il rifiuto della richiesta di accorpamento dei referendum con le elezioni municipali e la denuncia della carenza di informazione sull'argomento, oggi la Raggi prende a pretesto proprio questi argomenti per sospendere le regole sulle consultazioni dei cittadini. [...]"*

*Siamo di fronte ad un ennesimo colpo di mano. La Raggi ha paura di far pronunciare i romani sul trasporto pubblico locale e prende tempo togliendo ai cittadini romani il voto.<sup>244</sup>"*

Nel contesto appena presentato, persino il comitato del No, impegnato nella campagna, ha criticato la scelta effettuata dall'amministrazione, dichiarando:

---

<sup>243</sup> RomaToday, *Atac: niente referendum il 3 giugno*, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://www.romatoday.it/politica/atac-referendum-rinvio-voto-3-giugno-quando.html>)

<sup>244</sup> V. RENZI, *Referendum Atac annullato per il 3 giugno*, fanpage.it, Roma, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://roma.fanpage.it/referendum-atac-annullato-per-il-3-giugno-il-voto-slitta-in-autunno-la-decisione-del-campidoglio/>)

*“Apprendiamo in TV che la Meleo e la Raggi hanno deciso di rinviare in autunno la data del Referendum del 3 giugno per decidere se mettere a gara il trasporto pubblico o meno. Se confermato, si tratterebbe dell'ennesimo rinvio per cercare di allentare la pressione da una consultazione che in ogni caso la mette in difficoltà. Questa amministrazione si è riempita la bocca con la partecipazione e poi non fa che rinviarla per paura di perdere il controllo. Ma se pensano di aver risolto il problema si sbagliano di grosso: come promesso li seguiremo da vicino in attesa di capire cosa succederà con il Concordato e continueremo la campagna per il No alla liberalizzazione tutto il tempo necessario per convincere i romani a non dare via la gestione del proprio trasporto pubblico. Da parte nostra annunciamo che verificheremo in tutte le sedi possibili se la decisione del Campidoglio è legittima.”<sup>245</sup>”*

Dopo varie polemiche, manifesti informativi, pubblicità digitale, spot sulle radio e sulle televisioni locali, pubblicazioni, interviste e opuscoli diffusi negli uffici municipali e comunali, il 9 Agosto, qualche giorno dopo la dichiarazione del Tribunale fallimentare di Roma di convalidazione del piano industriale e ammissione di Atac al concordato, l'Assemblea capitolina ha approvato, con 25 voti favorevoli e 4 astenuti, la proposta di delibera di iniziativa consiliare 117/2018 contenente il Regolamento per l'informazione degli appartenenti alla comunità cittadina e per lo svolgimento della campagna referendaria in occasione dei referendum consultivi indetti per l'anno 2018, tra i quali l'unico previsto in quel momento è stato proprio quello sulla messa a gare del trasporto pubblico<sup>246</sup>.

In occasione della presentazione del provvedimento all'Aula, Angelo Sturni, il presidente della commissione Roma Capitale, Riforme Istituzionali e Statuto, ha presentato il nuovo regolamento sulla gestione della campagna referendaria, spiegando che essa *“si svolgerà nei 30 giorni precedenti la data del referendum e sarà caratterizzata da alcune tematiche che sono state oggetto di emendamenti di commissione votati anche dall'opposizione, legato per esempio all'introduzione e distribuzione dei libretti informativi, come da tradizione svizzera”*<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> V. RENZI, *Referendum Atac annullato per il 3 giugno*, fanpage.it, Roma, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://roma.fanpage.it/referendum-atac-annullato-per-il-3-giugno-il-voto-slitta-in-autunno-la-decisione-del-campidoglio/>)

<sup>246</sup> RomaToday, *Referendum Atac, approvato il regolamento: campagna informativa al via 30 giorni prima*, articolo online del 10 agosto 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/regolamento-referendum-atac.html>)

<sup>247</sup> RomaToday, *Referendum Atac, approvato il regolamento: campagna informativa al via 30 giorni prima*, articolo online del 10 agosto 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/regolamento-referendum-atac.html>)

Ha proseguito poi con le seguenti affermazioni:

*“Era previsto un periodo per l'iscrizione dei soggetti partecipanti alla campagna molto limitato e lo abbiamo prolungato per dare tutto il tempo necessario, estendendolo da 5 a 40 giorni per una maggiore chiarezza nei confronti della cittadinanza. Altro punto importante per il coinvolgimento della popolazione è l'articolo 2, che disciplina come dare maggiore informazione sulle pagine del portale web del Campidoglio, con la diffusione di note e opuscoli e con sedi aperte al pubblico per illustrare caratteristiche e quesiti del referendum.”<sup>248</sup>*

Molto critico nei confronti di questo cambiamento di rotta si è dimostrato in particolare l'ex candidato Sindaco e attuale Consigliere del Pd Roberto Giachetti, che, definendo il provvedimento dell'Aula come una mera riduzione del danno, ha dichiarato alla stampa:

*“Era l'estate 2017 quando sono state consegnate 33mila firme per la richiesta di messa a gara del Tpl, ma la Giunta ha deciso di fregarsene del referendum pendente e di affidare il servizio fino al 2024 ad Atac. Spiace che gli attori di questo ginepraio amministrativo siano gli stessi che si proclamano campioni della democrazia partecipata, perché qui non ce n'è ombra.”*

In ogni caso, nel mezzo di commenti, osservazioni, critiche e opinioni di sostegno, il referendum, che ricordiamo avere valore unicamente consultivo, è stato finalmente fissato in data 11 Novembre 2018, come occasione per consentire ai cittadini di esprimere, in maniera democratica, la propria opinione sul futuro della mobilità della Capitale<sup>249</sup>. Ben presto quindi il popolo romano sarà chiamato a rispondere a due quesiti specifici, espressi nella seguente maniera:

- 1) *“Volete voi che Roma Capitale affidi tutti i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterranei ovvero su gomma e rotaia, mediante gare pubbliche, anche a una pluralità di gestori, garantendo forme di concorrenza comparativa nel rispetto della disciplina vigente a tutela della salvaguardia e della ricollocazione dei lavoratori nella fase di ristrutturazione del servizio?”*
- 2) *“Volete voi che Roma Capitale, fermi restando i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterranei, ovvero su gomma e rotaia comunque*

---

<sup>248</sup> [ibidem]

<sup>249</sup> [ibidem]

*affidati, favorisca e promuova altresì l'esercizio di trasporti collettivi non in linea in ambito locale a imprese operanti in concorrenza?".<sup>250</sup>*

Nonostante l'appuntamento ormai stabilito, i Radicali hanno continuato ad accusare il Campidoglio di tentennare sul tema del referendum, non vincolante, ma dal grande peso politico, incolpando soprattutto il Sindaco e la Giunta Comunale di non aver permesso una circolazione di notizie ed informazioni sufficiente relative al tema trattato. Le ultimissime dichiarazioni effettuate dal Segretario Magi lasciano trapelare infatti questo forte sentimento di disapprovazione sulle modalità di gestione e sull'intero approccio alla campagna:

*“Chi è al governo della città adesso utilizza la stessa tecnica che hanno sempre utilizzato tutti i governi anti referendum: cioè quello di non informare i cittadini facendo in modo di boicottare un momento di partecipazione, perché in effetti, la sindaca Raggi immaginiamo noi abbia paura di questo appuntamento, lo ha sminuito nei giorni scorsi dicendo che è solo consultivo. In realtà è l'unica occasione che i romani hanno per esprimere in modo democratico e partecipativo il disagio che vivono ogni giorno per lo stato penoso in cui è ridotto il trasporto pubblico nella capitale.<sup>251</sup>”*

Ha concluso poi affermando:

*“Non solo il comune non fa informazione, ma quando la sindaca Raggi interviene sul tema, lo fa sempre travisando il senso del referendum dicendo che si tratta di una 'privatizzazione'. Ma quello che è in atto adesso è una privatizzazione, perché Atac adesso è sottostante a logiche e interessi privati. Mentre con la messa a gara avremo il pubblico che programma il servizio, lo regola, fa un contratto di servizio e una controparte che deve rispettarlo.<sup>252</sup>”*

---

<sup>250</sup> MobilitiamoRoma, Radicali italiani, sito ufficiale, sezione Quesiti, (<http://mobilitiamoroma.it/il-referendum/il-quesito-referendario/>)

<sup>251</sup> Affaritaliani.it, quotidiano digitale, *Atac, bivio referendum*, articolo del 26 settembre 2018

<sup>252</sup> [ibidem]

### ***3.3) Atac e il miglioramento del servizio pubblico: la ricerca della best practice***

Seguendo tutte le ultime notizie e i dati relativi alla vicenda Atac, priva di totale trasparenza e chiarezza, sorgono immediatamente alcuni dubbi sul futuro dell'azienda analizzata. La perplessità più evidente riguarda l'impatto dell'operazione, data dalle verifiche tecnico-giuridiche poste in essere fra qualche mese, sul bilancio della Capitale. Il principale creditore di Atac è infatti lo stesso Campidoglio, nel cui bilancio sono scritti 477 milioni di crediti derivanti da precedenti molto antichi. Ipotizzando la cancellazione del 50% della somma, Roma Capitale avrebbe il compito di coprire in bilancio circa 250 milioni, motivo per il quale la scelta del concordato risulta essere quella più costosa a causa della sottrazione e riduzione delle risorse di norma utilizzate per i servizi e le opere pubbliche<sup>253</sup>. Le opzioni alternative a questa soluzione sono diverse e possono essere così riassunte:

- programmare un piano pluriennale di assorbimento del debito Atac verso il Comune;
- aiutare Atac a ricontrattare il suo debito con le banche;
- ricorrere, in sostituzione al concordato preventivo, all'amministrazione straordinaria prevista dalla legge Prodi<sup>254</sup> e dalla legge Marzano<sup>255</sup> per le grandi aziende in crisi, con l'apertura di un tavolo al Ministero per lo Sviluppo Economico;
- gestire la crisi in maniera più solida e più trasparente sotto il profilo politico-istituzionale<sup>256</sup>.

Soprattutto la questione relativa al consolidamento del principio di trasparenza nei rapporti tra aziende pubbliche e amministrazione territoriale e tra quest'ultima e i cittadini risulta essere la più controversa. Basti pensare che, nonostante il Consiglio Comunale sia l'organo che per legge decide sulla costituzione delle società partecipate e sulle operazioni straordinarie che le riguardano, la strada del concordato è stata selezionata in quanto manovra politica e strategica straordinaria tramite una procedura, che essendo priva di una formale dichiarazione consiliare, ha messo seriamente a rischio la legittimità dell'intero processo<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove viene, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

<sup>254</sup> decreto-legge n. 26 del 1979, convertito dalla legge n. 95 del 1979, riformato poi con D.Lgs. n. 270 del 1999 (c.d. legge Prodi-bis)

<sup>255</sup> decreto-legge n. 347 del 2003 convertito con modificazioni in Legge n. 39/2004

<sup>256</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove viene, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

<sup>257</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove viene come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

Bisogna inoltre ricordare che il bilancio 2017 è stato approvato e pubblicato soltanto a Settembre del 2018, attraverso una documentazione priva di motivazioni concrete del disconoscimento da parte di Roma Capitale dei crediti vantati da Atac e di valutazioni analitiche da parte degli organi indipendenti, del collegio sindacale e della società di revisione contabile dell'azienda.

La documentazione in questione, trasmessa anche ai commissari per la comunicazione al Tribunale, continua inoltre, nonostante le recenti rassicurazioni del Sindaco e dell'amministrazione comunale sul miglioramento del servizio e della situazione economica interna, a presentare pesanti criticità. Oltre all'importante perdita di circa 120 milioni di euro infatti, si è aggiunto un'ulteriore calo della quantità di servizio erogato.

Si è infatti passati dai 149.457.584 vetture/km ai 144.191.429 vetture/km e, in linea generale, nessun settore relativo alla programmazione aziendale si è rivelato soddisfacente. La mancanza di erogazione di oltre 24,3 milioni di vetture/km ha prodotto una forte diminuzione di ricavi rispetto al preventivato<sup>258</sup>.

*Vetture/km: confronto tra il 2016 e il 2017*

Tipologia	2017	2016
	Vett/Km	Vett/Km
Metropolitane (linee A, B e C)	44.098.323 <sup>(1)</sup>	46.775.923
Superficie (bus, tram, filobus, bus elettrici)	84.566.152 <sup>(1)</sup>	87.221.141
<b>Totale produzione per Roma Capitale</b>	<b>128.664.475</b>	<b>133.997.064</b>
Ferrovie regionali	15.479.239	15.393.130
<b>Totale produzione TPL e Regionale</b>	<b>144.143.714</b>	<b>149.390.194</b>
Produzioni speciali	47.715	67.390
<b>Totale produzione gestita</b>	<b>144.191.429</b>	<b>149.457.584</b>

<sup>(1)</sup> incluso servizi aggiuntivi

*Fonte: Bilancio d'Esercizio 2017, Atac*

Per quanto riguarda la metropolitana, il gap totale tra il programmato e l'effettivo servizio erogato è pari al 16,44%. La Metro C in particolare ha erogato il 32,5% in meno del servizio stabilito, mentre la metro A e B hanno registrato un gap rispettivamente del 15% e dell'11%.

<sup>258</sup> M. SCARLINO, *Bilancio Atac: perdite per 120 milioni di euro*, RomaToday, articolo del 28 settembre 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/atac-bilancio-2017.html>)

*Produzione del servizio al 31/12/2017*

	Programmate		Effettuate		Variazione		Variazione %	
	treni km	vetture km	treni km	vetture km	treni km	vetture km	treni km	vetture km
<b>METROPOLITANE</b>								
LINEA "A"	3.652.558	21.915.348	3.105.209	18.631.241	-547.349	-3.284.107	-14,99%	-14,99%
LINEA "B"	3.616.836	21.701.012	3.213.673	19.282.034	-403.163	-2.418.977	-11,15%	-11,15%
LINEA "C"	1.526.740	9.160.442	1.030.840	6.185.048	-495.900	-2.975.394	-32,48%	-32,48%
<b>TOTALE METROPOLITANE</b>	<b>8.796.134</b>	<b>52.776.802</b>	<b>7.349.722</b>	<b>44.098.323</b>	<b>-1.446.412</b>	<b>-8.678.478</b>	<b>-16,44%</b>	<b>-16,44%</b>

*Fonte: Bilancio d'Esercizio 2017, Atac*

Il panorama peggiore è offerto però dal servizio di superficie: se nel 2016 i chilometri percorsi sono stati 87.221.141, nel 2017 sono scesi a 84.566.152, pur risultando nel contratto una programmazione di 100.243.104<sup>259</sup>.

*Produzione del servizio al 31/12/2017*

	Vetture km di linea	
	2017	2016
<b>PRODUZIONE DA CONTRATTO DI SERVIZIO</b>		
PRODUZIONE DIRETTA <sup>(1)</sup>	84.566.152	87.221.141
PRODUZIONE INDIRETTA	-	-
<b>PRODUZIONE DA CONTRATTO DI SERVIZIO <sup>(1)</sup></b>	<b>84.566.152</b>	<b>87.221.141</b>
<b>PRODUZIONE NON EFFETTUATA PER CAUSE ESOGENE NON IMPUTABILI AL GESTORE</b>	<b>1.951.789</b>	<b>2.031.425</b>
<b>di cui:</b>		
riconosciuta da Contratto di Servizio	1.787.646	1.531.607
altre	164.143	499.818
<b>TOTALE</b>	<b>86.517.941</b>	<b>89.252.566</b>

*Fonte: Bilancio d'Esercizio 2017, Atac*

All'interno dei documenti di bilancio è possibile infine leggere:

*"Le minori percorrenze effettuate sono attribuibili essenzialmente alla ridotta disponibilità di mezzi determinata dalla vetustà dei mezzi ed aggravata dalle dinamiche finanziarie dell'azienda che non hanno consentito il pagamento continuativo dei fornitori, con conseguenti ricadute in termini di approvvigionamento dei materiali di ricambio, necessari alle riparazioni ed al mantenimento in efficienza del parco che, malgrado le immissioni di nuovi mezzi, mantiene un'età media elevata. In minor parte invece i servizi*

<sup>259</sup> M. SCARLINO, *Bilancio Atac: perdite per 120 milioni di euro*, RomaToday, articolo del 28 settembre 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/atac-bilancio-2017.html>)

*non erogati si riferiscono a cause non imputabili al gestore (1.951.789 vett/km pari a circa lo 12,45% del servizio non erogato) quali scioperi, deviazioni per cantieri, manifestazioni e incidenti.<sup>260</sup>”*

Una dotazione finanziaria inadeguata, la mancanza di un'attività intermediaria unitaria fra il Comune di Roma e la Regione Lazio e il crollo degli investimenti per la manutenzione e il rinnovamento delle infrastrutture e delle flotte, oltre a determinare la situazione attuale di crisi e di degrado, rendono necessaria la formulazione di nuove proposte per la riorganizzazione del trasporto pubblico locale romano.

Il cuore della proposta avanzata del testo di Marco Causi *“SOS ROMA. La Crisi della Capitale: da dove viene, come uscirne”<sup>261</sup>* coincide con lo sviluppo di un radicale processo di riforma della regolamentazione del Tpl romano-laziale, tale da poter superare la separazione tra gli enti grazie alla creazione di una vera e propria cabina di regia unitaria, ispirata al modello già precedentemente descritto di Parigi e Île de France (*Île de France Mobilité*).

Su questa strada, la riforma in questione dovrebbe condurre all'istituzione di un'unica agenzia pubblica di regolazione gestita in collaborazione da Regione, Comune di Roma Capitale, Città metropolitana di Roma e Province laziali, che avrebbe l'incarico di subentrare al posto delle due attuali agenzie della mobilità di Regione e Comune, con il compito di gestire ed organizzare tutto il Tpl romano e laziale<sup>262</sup>.

Per ciascuno dei settori (come per esempio la rete urbana, le ferrovie regionali o le metropolitane romane) si dovranno stabilire poi, attraverso analisi di natura tecnica ed economica, i confini degli ambiti ottimali di gestione.

Per ciascuno degli ambiti assegnati l'agenzia gestisce gli affidamenti ed esercita il controllo ed il monitoraggio dei relativi contratti di servizio.

Nell'ambito delle seguenti procedure ad evidenza pubblica, è opportuno ricordare che vi sono due modalità: la gara per il servizio e la gara a “doppio oggetto”, dove si concorre sia per l'affidamento del servizio, sia per il possesso di una quota azionaria dell'azienda. Quest'ultimo modus operandi, all'interno delle selezioni delle tecniche di affidamento, è stato disciplinato recentemente dalla riforma amministrativa “Madia”, che ha previsto una garanzia di diritti al socio pubblico di una società mista di pubblico servizio anche nel caso in cui la componente pubblica sia minoritaria. Tra i diritti in questione vi è quello

---

<sup>260</sup> Atac S.p.a., Bilancio d'Esercizio al 31/12/2017, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=5879>

<sup>261</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove vien, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

<sup>262</sup> [ibidem]

dell'esercizio delle funzioni societarie relative al controllo della gestione e all'*audit*.

Come sostiene il Professor Causi, in presenza di gare a doppio oggetto si dovrebbe comunque mantenere, un vincolo di maggioranza pubblica, andando però ad incentivare lo sviluppo di una regolazione più avanzata, moderna e funzionante, data dalla liberalizzazione del mercato e non necessariamente dalla privatizzazione delle attuali imprese pubbliche<sup>263</sup>. In quest'ottica, la definizione di ambiti ottimali specifici potrà semplificare il passaggio da un versante strettamente basato sulla regolazione ad uno semplicemente industriale.

Nel caso particolare del trasporto su rotaia, una delle scelte possibili sarebbe quella di scorporare la divisione dell'attuale Atac, introducendo modalità di affidamento specifico su singole linee, modalità per le quali il Comune sarà indotto a valorizzare la propria azienda con il fine di competere per l'affidamento, proponendo una gara a doppio oggetto e prevedendo così l'associazione ad un partner industriale nella gestione dell'azienda.

Nel caso del trasporto su gomma invece, la proposta avanzata, considerando la presenza di non una, ma ben due aziende (Atac e Cotral), riguarda la ristrutturazione delle aziende da parte degli azionisti pubblici del Comune e della Regione delle aziende, tale per cui esse possano competere liberamente su diversi ambiti, pur mantenendo un collegamento sul versante del coordinamento istituzionale.

In ogni caso le opzioni per la risoluzione della crisi combaciano o con la proposta di subentro di nuovi gestori che possano acquisire o riorganizzare le relative quote di Atac e Cotral, oppure con la gara a doppio oggetto, prevedendo quindi il mantenimento della gestione in mano ad Atac e Cotral, ma con la previsione di un rafforzamento dell'efficacia del management aziendale, dato dall'ingresso di nuovi partner industriali per rafforzare da un punto di vista operativo e finanziario delle società.

Per quanto riguarda l'aspetto del risanamento del debito, l'obiettivo sarebbe quello di realizzare una vera e propria *due diligence*, per identificare precisamente la massa debitoria e per chiarire la distinzione tra debito finanziario e debito commerciale. Questa ipotesi di creazione di un sistema basato su nuove condizioni dovrebbe implicare la separazione fra una nuova Atac e una *bad company*, alla quale andrebbero traslati il debito finanziario e una quantità di attivi sufficienti a ripagarlo nel corso del tempo, anche grazie, qualora fosse necessario, all'ipotetica articolazione di clausole contrattuali fra *new* e *bad company* nuove e maggiormente adeguate. Tuttavia, prendendo in analisi il caso della procedura a doppio

---

<sup>263</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove vien, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

oggetto, potrebbe presentarsi in questo scenario un'eventualità di ricapitalizzazione dell'azienda e una richiesta di comprovata capacità di gestione finanziaria ai soggetti che decideranno di aderire alla gara<sup>264</sup>.

Considerando invece l'aspetto degli investimenti, partendo dall'auspicabilità di un ritorno di un costante flusso di investimenti pubblici per la mobilità collettiva e sostenibile sul territorio di Roma, il compito maggiore dovrebbe essere affidato al Governo nazionale, al quale verrebbe attribuito un incarico costante e prolungato nel tempo, consistente nella verifica e nella velocizzazione delle intese di programma precedentemente siglate e nella cura per la creazione di nuovi spazi idonei per la realizzazione di investimenti nei bilanci della Regione e del Comune.

Per quel che riguarda il tipo di procedura a evidenza pubblica selezionato e la natura del contratto, Causi, interrogandosi sull'ottimizzazione di una eventuale scelta tra un modello *gross cost* o *net cost*, ritiene nelle sue valutazioni che sia indispensabile mantenere uno spazio per gli investimenti effettuati dal gestore, all'interno di una cornice costruita e limitata dalle condizioni finanziarie del contratto, contratto che diventerebbe, a queste condizioni, non solo di mero esercizio, ma anche capace di attivare da un lato spazi sui margini della gestione industriale da destinare agli investimenti, dall'altro spazi in bilancio per gli ammortamenti<sup>265</sup>. Bisogna inoltre ricordare che, nel trasporto su gomma, non ci sono economie di scala, motivo per cui la produttività delle imprese non migliora in relazione alla grandezza dell'impresa stessa. Un'assenza di questo tipo non ci deve condurre ad ipotizzare che sia quindi indifferente, ai fini del costo e della qualità del servizio, la capacità industriale e gestionale dell'operatore. Si tratta quindi di un problema esclusivamente legato all'identificazione di un *management concept* e alla scelta di un numero specifico di operatori, valutato sulla base di un'analisi di tipo tecnico-industriale, che sia in grado di garantire alla città operatori con solide capacità manageriali. Una ristrutturazione in questi termini potrebbe rendere le aziende pubbliche maggiormente competitive, tramite l'ingresso di adeguati soci industriali<sup>266</sup>.

Il modello appena presentato, in cui viene previsto l'ingresso di adeguati soci tramite una gara a doppio oggetto per il servizio e per il partner industriale, viene chiamato Modello

---

<sup>264</sup> [ibidem]

<sup>265</sup> [ibidem]

<sup>266</sup> [ibidem]

Stoccolma<sup>267</sup>, ispirato appunto dal nome della città nella quale questa modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale è stata realizzata.

Infine, considerando la rilevanza del prossimo referendum promosso dai Radicali sulla mobilità romana, Causi afferma che esso, pur essendo solamente consultivo, abbia comunque la grande potenzialità di trasformarsi in un utile strumento per stimolare la discussione sui servizi pubblici locali della Capitale, discussione che la Giunta Raggi ha raramente affrontato, preferendo la conservazione inerziale degli assetti esistenti, che risultano però ancora oggi del tutto insoddisfacenti<sup>268</sup>. In generale, oltre alla valutazione futura degli effetti delle procedure del concordato o alla realizzazione delle ipotesi avanzate relative alla privatizzazione o alla liberalizzazione, è necessario ricordare quanto sia importante un vero e proprio cambiamento a livello di mentalità aziendale, attraverso lo sviluppo e il miglioramento della coerenza della società nei confronti degli obiettivi fissati dal Contratto di Servizio. Quest'ultima, nel rispetto degli standard precisati nel Programma di Esercizio, dovrà impegnarsi realmente a garantire una crescita della qualità del servizio, anche grazie allo sviluppo di specifici incentivi economici previsti dal Comune, come il sistema denominato "Bonus/Malus" , sistema che si basa su sei indicatori, semplici o complessi (tra i quali la regolarità del servizio, la pulizia delle stazioni e dei vagoni, l'accoglienza e la manutenzione) ai quali sono collegati determinati pesi e standard<sup>269</sup>.

Il raggiungimento del livello standard di ogni indicatore è all'origine dell'erogazione dell'incentivo previsto per lo stesso indicatore, incentivo che si riduce progressivamente in caso di parziale raggiungimento dello standard previsto. I livelli standard degli indicatori sono fissati ogni anno in sede di Comitato Paritetico, organo con funzione di vigilanza, e vengono recepiti dalla Carta dei Servizi di Atac S.p.A., sulla base della Convenzione Quadro per la gestione integrata del Tpl tra Atac S.p.A., Met.Ro. S.p.A. e Trambus S.p.A..

Il Comune, qualora si dovessero verificare scostamenti significativi degli indicatori rispetto agli obiettivi di performance prestabiliti, ha la possibilità di poter richiedere l'attuazione di azioni correttive<sup>270</sup>. Dovrà anche essere migliorato, per un maggior controllo sulla regolarità del servizio, un sistema di monitoraggio effettivo, che si aggiunga alle attività di

---

<sup>267</sup> M. CAUSI, *Referendum Atac: bene per il Modello Stoccolma*, articolo del Corriere della Sera del 14 giugno 2017, ([https://roma.corriere.it/notizie/politica/17\\_giugno\\_14/referendum-atac-bene-modello-stoccolma-due-operatori-un-servizio-qualita-f04902a8-5064-11e7-a437-ba458a65274a.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/politica/17_giugno_14/referendum-atac-bene-modello-stoccolma-due-operatori-un-servizio-qualita-f04902a8-5064-11e7-a437-ba458a65274a.shtml))

<sup>268</sup> M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove vien, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

<sup>269</sup> Comune di Roma, *Le best practices rilevate nell'ambito dei contratti di servizio del Comune di Roma in relazione agli obblighi di semplificazione*, dicembre 2009, file pdf:

[https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report\\_best\\_practices\\_dicembre\\_2009.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report_best_practices_dicembre_2009.pdf)

<sup>270</sup> [ibidem]

rendicontazione e rilevazione delle qualità del servizio ordinarie, riassunte dalle disposizioni sulla situazione dei chilometri erogati, sulla definizione dei parametri per il sistema Bonus/Malus e sui metodi di rilevazione della qualità percepita ed erogata.

Cercando quindi di perseguire la realizzazione effettiva di un costante miglioramento in termini di efficacia, qualità e sostenibilità dell'offerta e in base al processo di riequilibrio degli standard operativi, Atac dovrebbe maggiormente impegnarsi a migliorare i livelli di efficienza e della qualità dell'organizzazione aziendale, anche attraverso l'acquisizione di specifiche certificazioni di qualità che possano condurre la società ad essere sottoponibile ad un'analisi comparativa con le altre città italiane, ma soprattutto europee, riuscendo a mantenere alto il livello di competitività del servizio offerto.<sup>271</sup>

Altro passo in avanti potrebbe esser fatto rafforzando e definendo in maniera ottimale le procedure di gestione dei reclami, indicate attualmente all'interno della Carta dei Servizi, in cui viene mostrata la modalità con la quale l'utente può contattare l'Ufficio Clienti per presentare lamentele, inviare proposte e suggerimenti o semplicemente chiedere informazioni sulla mobilità urbana ed extra-urbana. Il rapporto con gli utenti potrebbe migliorare anche grazie ad un'intensificazione maggiore delle attività di assistenza diretta, fornita agli sportelli o ai punti informativi preposti alle fermate di capolinea o all'interno della metropolitana, che dovrebbe essere gestita da personale altamente qualificato, educato e ben predisposto al contatto con il pubblico. Relativamente alle segnalazioni, il miglioramento del servizio dovrebbe verificarsi su un'organizzazione di gran lunga più precisa dei sistemi di assistenza, ma soprattutto sulla gestione dei processi di *feedback* da parte dell'azienda pubblica nei confronti dei cittadini. Per ora è presente il servizio "Atac Risponde", che consente di inviare proposte, suggerimenti, segnalazioni tramite un modulo online<sup>272</sup>. Il servizio in questione dovrebbe essere affiancato dalla già utilizzata attività di consulenza tramite i nuovi mezzi di comunicazione istantanea ed attraverso le nuove piattaforme digitali, attività che deve essere però gestita con maggior efficienza, continuità e soprattutto competenza e professionalità.

Per quanto riguarda il rapporto tra l'azienda e la pubblica amministrazione, Atac dovrà impegnarsi a trasmettere una relazione sull'andamento dell'attività di gestione dei reclami e del livello di *customer satisfaction* che sia il più possibile attinente alla realtà e puntuale

---

<sup>271</sup> [ibidem]

<sup>272</sup> Comune di Roma, *Le best practices rilevate nell'ambito dei contratti di servizio del Comune di Roma in relazione agli obblighi di semplificazione*, dicembre 2009, file pdf:  
[https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report\\_best\\_practices\\_dicembre\\_2009.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report_best_practices_dicembre_2009.pdf)

nella stesura e nella ricezione, rispettando le date di scadenza, fissate in termini più ravvicinati rispetto agli attuali (il Contratto di Servizio prevede che la trasmissione avvenga con cadenza trimestrale ed aggregazione mensile, cioè entro la fine del primo mese dopo il trimestre di riferimento)<sup>273</sup>.

Infine, il miglioramento dovrà verificarsi con la semplificazione progressiva delle procedure di erogazione dei servizi e con gli adempimenti richiesti all'utente nel legame che intercorre tra l'azienda ed i cittadini. Affinché ciò avvenga, sarà necessario impegnarsi nel rispetto delle singole clausole stabilite all'interno delle "Linee Guida per la valutazione dei contratti di servizio in relazione agli obblighi di semplificazione", basate sulla deliberazione del Consiglio n. 20 del 2007<sup>274</sup>. Le clausole in questione fanno riferimento ad alcuni principi essenziali, che andrebbero riportati al centro della discussione relativa al piano di ricostruzione e riorganizzazione di Atac e del servizio del trasporto pubblico locale di Roma e che possono essere così riassunti:

- a) crescita dei livelli qualitativi e raggiungimento effettivo degli obiettivi di miglioramento;
- b) rispetto delle regole preposte per le garanzie all'utenza (carte di servizi e sistema di gestione dei reclami);
- c) sviluppo e innovazione degli strumenti di informazione all'utenza;
- d) semplificazione delle misure dei processi legati all'erogazione del servizio;
- e) adempimento degli obblighi di informazione verso l'Amministrazione;
- f) aumento degli strumenti di controllo per l'Amministrazione;
- g) applicazione di sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi contrattuali;
- h) adempimento degli obblighi di correttezza e semplificazione nei rapporti con l'Amministrazione<sup>275</sup>.

In questo modo, tramite processi di verifica del Contratto di Servizio, la società sarà in grado di poter individuare le *best practices* e poterle realizzare poi all'interno del processo produttivo, per rendere finalmente Atac un'impresa virtuosa, che riesca a garantire un servizio di mobilità efficiente per i cittadini, migliorandone la qualità della vita.

---

<sup>273</sup> [ibidem]

<sup>274</sup> Deliberazione di Consiglio n. 20 del 15.02.2007, le "Linee guida per la predisposizione dei contratti di servizio tra il Comune e i soggetti erogatori di servizi pubblici"

<sup>275</sup> Comune di Roma, *Le best practices rilevate nell'ambito dei contratti di servizio del Comune di Roma in relazione agli obblighi di semplificazione*, dicembre 2009, file pdf:  
[https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report\\_best\\_practices\\_dicembre\\_2009.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report_best_practices_dicembre_2009.pdf)

## Conclusioni

L'obiettivo di questa tesi è stato quello di analizzare il funzionamento delle imprese pubbliche nel settore del trasporto locale, partendo da una valutazione determinata da una prospettiva di macropolitiche, contestualizzate all'interno di alcuni stati europei, fino ad arrivare ad un'analisi micro delle attività aziendali inserite nel quadro normativo italiano relativo alla mobilità. Il corretto andamento dell'organizzazione del sistema dei trasporti è monitorato dalla misurazione della *performance*, volta al miglioramento delle qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche e alla crescita delle competenze professionali<sup>276</sup>. Abbiamo constatato infatti come un buon grado di efficienza e di efficacia renda elevato il livello di ottimizzazione della *performance* organizzativa e come essa dipenda da diversi aspetti, tra i quali: l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività e dei programmi e dei piani nel rispetto delle fasi, dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi e del livello previsto di assorbimento delle spese; la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi nell'impiego delle risorse; il monitoraggio delle politiche pubbliche attraverso attività di controllo e di management del bilancio delle singole strutture amministrative.

Sul piano dell'organizzazione del lavoro, abbiamo mostrato come, grazie all'analisi di *benchmark* svolta all'interno dell'elaborato, l'arretratezza del sistema italiano rispetto a quello degli altri paesi europei sia dovuta alla forte debolezza dell'inquadramento governativo delle politiche territoriali e alla presenza di forme di finanziamento instabili. All'interno del quadro giurisprudenziale, economico ed istituzionale del nostro paese, è possibile osservare che alcune variabili critiche, identificate tramite indicatori specifici selezionati nella nostra analisi, impediscono la creazione di un'offerta concorrenziale del servizio dei trasporti pubblici locali. Un peso particolare lo assumono l'attuale instabilità normativa e la forte frammentazione della *governance* all'interno di un'ottica di iniziativa programmatica e strategica della mobilità urbana.

Si è scelto poi di inserire in questo scenario lo studio delle criticità del sistema Atac-Roma, incentrate maggiormente sulla sua struttura interna, sul *management* dei servizi erogati e sull'analisi dei risultati delle gestioni precedenti ed attuali.

Le caratteristiche aziendali interne, secondo l'analisi dei dati del bilancio della società pubblica in questione, risultano essere fortemente condizionate nella sua operatività dal

---

<sup>276</sup> D. Lgs. 150 (art. 3, c.1)

peso del fattore lavoro, sia per l'entità complessiva delle spese per il personale rispetto al totale dei costi, sia per l'esistenza di un rapporto completamente squilibrato tra personale amministrativo e dirigenziale da una parte e personale operativo dall'altra. Prendendo in considerazione l'aspetto legato al management aziendale, sono stata rilevate pesanti problematiche economiche relative ai gestori e al mancato rispetto dei programmi d'esercizio, fattori che hanno condotto ad una rapida crescita del numero delle corse soppresse e che hanno per questa ragione rapidamente ridotto il livello di qualità del servizio erogato ai cittadini, la cui insoddisfazione appare manifesta grazie alla discesa continua degli indici di qualità percepita. Altri temi centrali all'interno dell'indagine effettuata, legati all'assenza di fondi e risorse da investire per il miglioramento della *performance*, sono sicuramente quello della mancanza di manutenzione e dell'assenza di entrate sufficienti dovute all'evasione tariffaria.

L'analisi effettuata sulle dinamiche amministrative di Atac, estesa sull'arco temporale della gestione di Alemanno, di Marino e della Raggi, spiega al lettore i processi politici che hanno condotto l'azienda ad accumulare più di 1,3 miliardi di debito, debito che ha condotto lentamente al commissariamento della municipalizzata e alla richiesta di ammissione al concordato preventivo al Tribunale fallimentare di Roma da parte della Giunta Raggi. Davanti a ciò, la società civile ha reagito portando al centro del dibattito politico, in vista dei cambiamenti prossimi attesi per l'azienda, proposte alternative orientate verso la privatizzazione e la liberalizzazione del sistema dei trasporti pubblici locali di Roma. Tra le iniziative più importanti per la realizzazione dell'ottimizzazione dei costi (non solo per il Comune, ma anche per lo Stato) e della massimizzazione delle risorse, in chiave di salvaguardia della buona qualità della vita, vi è quella promossa dai Radicali italiani, che, attraverso la campagna *MobilitiamoRoma*, si sono attivati per la raccolta firme necessaria per proporre la realizzazione di un referendum consultivo per la liberalizzazione, grazie al quale i cittadini, tramite uno strumento di democrazia diretta, potranno esprimersi su una questione di enorme rilevanza come quella del trasporto pubblico. Il referendum in questione, fissato dopo varie difficoltà all'11 Novembre 2018, è attualmente a rischio, sia per la poca informazione, sia per la quasi totale assenza di comunicazione politica sul tema, ma soprattutto per l'ipotesi di una futura instabilità governativa a livello Comunale, data dall'accusa per false dichiarazioni al Sindaco Virginia Raggi, che sarà giudicata con sentenza in seguito al processo fissato per il 10 Novembre 2018, un giorno prima del referendum.

In attesa delle sorti della vicenda, tra le idee più interessanti, al di fuori delle campagne

politiche e delle proposte di referendum, è stata presentata quella del Modello Stoccolma, modello in cui viene previsto l'ingresso di soci tramite una gara a doppio oggetto.

Sarà però necessario ripartire dalla valutazione originaria dei principi alle radici del piano di ristrutturazione e riorganizzazione di Atac, andando a migliorare soprattutto il grado di semplificazione dei processi legati all'erogazione del servizio e il livello di adempimento degli obblighi di correttezza e semplificazione nei rapporti con l'Amministrazione, a sua volta incentivata ad aumentare i controlli e a renderli più efficienti. Per avere una opinione chiara sulla questione sarà necessario aspettare non solo la concretizzazione del referendum e l'impatto del peso politico dato dal risultato dell'espressione popolare, ma soprattutto gli esiti del concordato e le scelte della Giunta nel prossimo periodo. Nel frattempo, il desiderio e l'auspicio che ci proponiamo è che i cittadini romani possano tornare a sperare e a credere nella trasformazione del sistema dei trasporti locali in una organizzazione funzionante e virtuosa, che, attraverso il miglioramento dell'efficienza su migliori standard nazionali e internazionali, sia in grado di garantire un servizio eccellente ad ogni cittadino, tale da migliorare la *customer satisfaction* in relazione alla mobilità e in generale sul livello della qualità della vita.

La *best practice* migliore? Credere nel potenziale della città di Roma e lavorare affinché esso non sia compromesso dall'inefficiente *governance* pubblica e dalla mancanza di volontà di avviare un nuovo ciclo di investimenti sui servizi e sulle infrastrutture di pubblica utilità. In questa prospettiva, l'impegno dell'amministrazione dovrà essere volto a porre in essere politiche finalizzate a migliorare la qualità della vita sul territorio urbano e metropolitano, anche attraverso la completa rivalorizzazione di quello che abbiamo definito essere un servizio pubblico.

## Bibliografia

### FONTI NORMATIVE

- TAR Lombardia, sentenza 673/2005
- Cfr. Cass. Civ., sez. un., sent. n. 9096 del 3 Maggio 2005, Cass. Civ., sez. III, sent. n. 25268 del 16 Ottobre 2008
- Cfr. l'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 e successivamente il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533 (*Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali*)
- L. n. 498 del 1992
- L. n. 127 del 1997
- L. 142/1990 al Testo Unico D.Lgs. 267/2000
- Legge del 07/08/2015 n. 124, recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*"
- Art. 14 del d.l. 296 del 2003
- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 2 10 del 18 settembre 2016. Entrata in vigore il 23 settembre 2016.
- LOI n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
- Nahverkehrsgesetze, Legge sui trasporti pubblici della Federazione e dei Länder, 1996
- BOStrab, *German Federal Regulations on the Construction and Operation of Light Rail Transit Systems*, 11<sup>th</sup> December 1987, amended by article 1 Nr. 2, regulation from 8 November 2007 (BGBl I page 2569)
- Öffentliches Personennah und Regionalverkehrsgesetz – ÖPNRV-G 1999, vigente dal 1 gennaio 2000
- Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE
- Regolamento (CE) N.1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n.1191/69 e (CEE) n.1107/70, Gazzetta Ufficiale Europea, EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32007R1370> (sito web)
- *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale*, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59, Legge Bassanini,(GU Serie Generale n.287 del 10-12-1997)
- *Ratifica ed esecuzione del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Nizza il 26 febbraio 2001*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.126 del 31 maggio 2002 suppl.ord.
- *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, pubblicata su Gazzetta Ufficiale n.176 del 31 Luglio 2009 – Supplemento ordinario n.136
- Codice Contratti Pubblici, decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, abrogato per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50
- *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n.96 (in S.O. n.31, relativo alla G.U. 23/06/2017, n.144)
- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2018, ad eccezione dei

commi 756, 808, 816, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 1127 e 1168 dell'art. 1 e dei commi 16, 36 e 37 dell'art. 18 che entrano in vigore il 29/12/2017.

- D.lgs. 231/2001
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 Gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*
- Art. 6, comma 1, lett. b) del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231
- D.lgs. 118/2011, integrato e corretto dal 126/2014
- Disposizione Organizzativa n°18 del 3 agosto 2016
- Art. 113, D. Lgs. N. 267/2000 TUEL e successive modificazioni ed integrazioni
- TRIBUNALE DI ROMA, Sezione Fallimentare, sentenza della Corte d'Appello 5119/2017
- Roma Capitale, Deliberazione n. 47, Estratto dal verbale delle deliberazioni dell'Assemblea Capitolina, verbale n. 108, seduta pubblica del 15 novembre 2012
- Codice del Consumo, Titolo III, *Pratiche commerciali, pubblicità e comunicazioni commerciali*, Capo II, Sezione I
- Codice degli appalti, art. 95 relativo ai criteri di aggiudicazione
- Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE
- Roma Capitale, Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina, deliberazione n. 5, Determinazioni di Roma Capitale in ordine all'argomento iscritto all'ordine del giorno della seduta del 3 agosto 2016 dell'Assemblea Ordinaria dei Soci di ATAC S.p.A., seduta del 3 Agosto 2016
- Decreto-legge n. 26 del 1979, convertito dalla legge n. 95 del 1979, riformato poi con D.Lgs. n. 270 del 1999 (c.d. legge Prodi-bis)
- Decreto-legge n. 347 del 2003 convertito con modificazioni in Legge n. 39/2004
- Deliberazione di Consiglio n. 20 del 15.02.2007, le "Linee guida per la predisposizione dei contratti di servizio tra il Comune e i soggetti erogatori di servizi pubblici"
- D. Lgs. 150 (art. 3, c.1)

## TESTI

- C. D'ORTA, *La riforma aziendalistica delle PA: superare il fallimento per puntare al rilancio*, pubblicazione per eticaPA, 2017
- G.REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, pubblicazione per Rivista Italiana di Public Management, Vol.1 n.1, Gennaio 2018
- R. MUSSARI, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Mc-Graw-Hill, 2011
- C.POLLIT- G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, OUP Oxford, 2004
- G. URBANO, *Le società a partecipazione pubblica tra la tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrazione*, Amministrazione in Cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche *Vittorio Bachelet*
- F. ROVERSI MONACO, *Indirizzo delle partecipazioni statali e prospettive di riforma*, in Studi in onore di Vittorio Bachelet, III, 1987, 478 e ss.
- P.G. JAEGER, *Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia*, in Giur.comm. , 1992, I, 990
- L. CAMERIERO, *Storia e funzione dell'impresa pubblica: dall'Iri alle società pubbliche*, op. cit., p. 6

- R.RUSSO, *Focus sulle partecipate* del 13/04/2011, documentazione tratta dal portale della società di consulenza Autonomielocali, [www.autonomielocali.eu](http://www.autonomielocali.eu)
- STRALCI, *Il sistema delle pubbliche amministrazioni verso la governance dei network*, Giappichelli editore
- C. DI VINCENZO, *Il rapporto di lavoro nelle società a partecipazione pubblica*, Dottorato di ricerca in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro, Università degli studi di Bergamo, anno accademico 2012/2013
- L. MARINÒ, *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 27.
- F. FRACCHIA, *Gestione delle Aziende Pubbliche Territoriali*, materiale didattico all'insegnamento, Università degli Studi di Pavia, Facoltà di Economia, 2010-2011
- BEKKE A.G.M., KICKERT W.J.M., KOOIMAN J., *Public management and governance*, in KICKERT W.J.M., VUGHT F.A. (eds.), *Public Policy & Administration in The Netherlands*, London, Prentice-Hall, 1995; RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, in *Political studies*, XLIV, 1996; JACKSON P.M., STAINSBY L., *Managing public sector networked organizations*, in *Public money & management*, vol. 20, 2000.
- M. FATEMI and M. REZA BEHMANESH, *New Public Management Approach and Accountability*, International Journal of Management, Economics and Social Sciences , Vol. 1(2), pp. 42 –49, Attar Institute of Higher Education, Mashhad, Iran, 2012
- A. NAPOLITANO, *Le prospettive della nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica tra interventi normativi e giurisprudenziali*, Rassegna online di Diritto pubblico europeo, giugno 2017
- E. PROIA, *Le società partecipate nel trasporto pubblico locale e regionale*, Asstra (Associazione trasporti), studio del 2014
- PIQUE (Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity) , Country Reports on Liberalisation and Privatisation and Forms of Regulation: *Liberalisation, Privatisation and Regulation in the German Local Public Sector*, Torsten Brandt, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), November 2006
- V.USAI, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier a cura di centro studi e ricerche Hermes, Asstra Associazione Trasporti e la Camera di Commercio di Roma
- MAYOR'S TRANSPORT STRATEGY – PART TWO, CHALLENGES, POLICIES AND PROPOSALS, City of London
- CISL UST ROMA CAPITALE E RIETI, *Servizi pubblici locali nelle capitali europee*, testo di ricerca in collaborazione con il Cesos (Centro di studi economici sociali e sindacali)
- RADICALI ITALIANI, *MOBILITIAMO ROMA. La messa a gara del servizio di TPL a Roma: un'alternativa al disastro della gestione ATAC*: [http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac\\_4-1.pdf](http://mobilitiamoroma.it/wp-content/uploads/2017/03/Atac_4-1.pdf)
- The European House – Ambrosetti, *Il Futuro della Mobilità Urbana: Integrazione e nuovi modelli di gestione nel caso italiano*, Position Paper, settembre 2017
- ASSTRA, *Il ruolo della finanza nel cambio di marcia della mobilità urbana*, in collaborazione con Unicredit, 8 febbraio 2018
- E.PROIA, ASSTRA, UITP Transport Economic Commission, *Il trasporto pubblico locale: un confronto europeo*, dodicesimo convegno nazionale dell'associazione, novembre 2015, Cagliari
- ASSTRA, *Il ruolo della finanza nel cambio di marcia della mobilità urbana*, in collaborazione con Unicredit, 8 febbraio 2018

- D. ANDREINI - M.BERGAMASCHI, *Strategia nelle aziende dei servizi*, lucidi sistematizzazione della strategia, cattedra di Management sanitario, Università degli studi di Bergamo, Marzo 2014
- P.SPIRITO, *Trasportopoli. Cronache dall'inferno Atac*, Guerini e Associati, 10 novembre 2016
- M. CAUSI, *SOS ROMA, La crisi della Capitale. Da dove viene, come uscirne*, pag. 144 e seguenti, Armando Editore, finito di stampare nel mese di gennaio 2018

#### DOCUMENTI ISTITUZIONALI

- ISTAT, *Imprese a controllo pubblico in Italia*, Glossario, (<https://www.istat.it/it/files//2013/01/Glossario.pdf>)
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *La nuova disciplina delle società partecipate*, 13 Febbraio 2018
- Parlamento europeo, *Politica comune dei trasporti: principi generali*, note sintetiche sull'Unione europea, 2018
- SCHEDE TPL del Comune di Roma, dossier sul Trasporto Pubblico Locale, *Il servizio di trasporto pubblico a Berlino*, ([https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/SCHEDE\\_TPL\\_BERLINO.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/SCHEDE_TPL_BERLINO.pdf))
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'ENQUÊTE NATIONALE TRANSPORTS DÉPLACEMENTS UTILISATION ET ENSEIGNEMENTS*, anno 2012
- ANNUAL REPORT 2012, Wiener Linien
- VIENNA IN FIGURES 2012, Vienna City Administration
- SNA, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo italiano, sezione iniziative e progetti: <http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/definizione-di-costo-e-fabbisogno-standard/> (sito web)
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, dossier sul *Trasporto pubblico locale*, 15 giugno 2018
- MADRID A WORD REFERENCE, Consorcio Regional de Transportes de Madrid, novembre 2013
- ASSTRA Associazione Trasporti, dati raccolti tramite i questionari e della banca dati EPOMM-TEMS, sezione ricerche ed indagini: [http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/)
- Ministero per la Pubblica Amministrazione, Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica : <http://www.funzionepubblica.gov.it/dipartimento-della-funzione-pubblica> (sito web)
- Atac S.p.a, Codice Etico, Premessa, pag.3, codice II, versione 55, file: <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=147>
- Atac S.p.a, Codice Etico, versione CE\_internet, a cura della Direzione Internal Auditing
- Carta dei Servizi 2013 Atac S.p.A., sezione *Politiche di Atac per la qualità*, pag. 34, [http://www.agenzia.roma.it/documenti/carta\\_servizi/40.pdf](http://www.agenzia.roma.it/documenti/carta_servizi/40.pdf) (sito web)
- Carta dei Servizi Atac S.p.A., *Servizi offerti*, <http://www.atac.roma.it/documenti/carta-dei-servizi-2013/> (sito web)
- Atac S.p.A., *Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo*, ai sensi del decreto legislativo 8 Giugno 2001, n.231, parte generale, MOG ex D.lgs. 231/01 PG – ATAC S.p.A. – edizione 2016

- Atac S.p.A., *Relazioni sul Governo Societario*, Anno 2016, <http://www.atac.roma.it/files/img.asp?r=5434>
- Atac S.p.A., *Codice di Corporate Governance*, pag.9, <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=3870> (sito web)
- Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio al 31 Dicembre 2016*, documenti sui bilanci: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/bilanci/277.pdf>
- Atac S.p.A., *Carta dei servizi del trasporto pubblico a Roma*, Roma, Luglio 2006
- Atac S.p.A., *Elenco delle società partecipate da Atac S.p.A.*, pubblicazione per la trasparenza, <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=3340> (file pdf)
- Atac S.p.A., *Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed Atac S.p.A.*, art . 8 (Pianificazione della rete e razionalizzazione dei servizi)
- Atac S.p.A., *Bilancio d'esercizio e Bilancio Consolidato al 31/12/2012*, file pdf: [http://www.atac.roma.it/documenti/bilancio\\_2012.pdf](http://www.atac.roma.it/documenti/bilancio_2012.pdf)
- Atac S.p.A., *Bilancio d'Esercizio al 31/12/2015*, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=4698>
- Atac S.p.a., *Tribunale fallimentare ammette Atac al concordato in continuità*, nota aziendale del 27 luglio 2018, ore 13.21, ([http://www.atac.roma.it/function/pg\\_news.asp?act=3&r=16681&p=160](http://www.atac.roma.it/function/pg_news.asp?act=3&r=16681&p=160))
- Atac S.p.a., *Bilancio d'Esercizio al 31/12/2017*, file pdf: <http://www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=5879>
- ROMAtpl, sito web ufficiale: <http://www.romatpl.com/la-societa/>
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *Il trasporto pubblico a Roma: sintesi dei principali indicatori di servizio*, giugno 2018
- Comune di Roma, *Piano Esecutivo di Gestione 2016-2018*, file pdf: [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP\\_2016\\_estratto\\_PEG\\_2016-2018.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PP_2016_estratto_PEG_2016-2018.pdf)
- Comune di Roma, *Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale*, *La città in movimento*, file pdf: [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi\\_linee\\_guida.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi_linee_guida.pdf)
- Comune di Roma, *Le best practices rilevate nell'ambito dei contratti di servizio del Comune di Roma in relazione agli obblighi di semplificazione*, dicembre 2009, file pdf: [https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report\\_best\\_practices\\_dicembre\\_2009.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Report_best_practices_dicembre_2009.pdf)
- Atti della Tavola Rotonda OECD - Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee su “*Metodi per l'assegnazione dei contratti per la Fornitura dei Servizi di Trasporto Pubblico Locale e Regionale*”, Febbraio 2013

## SITOGRAFIA E ARTICOLI ONLINE

- RATP Group, sito web: <https://www.ratp.fr/en/plans-lignes>
- Mobilità Roma, ROMAMOBILITA.IT : <https://romamobilita.it/it>
- Mobilità Roma, RomaMobilita.it, comunicazione ufficio stampa del 26 marzo 2018, (<https://romamobilita.it/it/stefano-brinchi-nuovo-presidente-e-ad-di-roma-servizi-la-mobilit%C3%A0>)
- ASSTRA Associazione trasporti, sezione ricerche ed indagini: [http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza\\_ricerche/](http://www.asstra.it/conoscenza/visualizza_ricerche/) (sito web)
- <http://www.adnkronos.com/> (sito web)
- Atac S.p.A. , sito web : <http://www.atac.roma.it/page.asp?p=223>
- F. DI MAJO- P. LIBERATI, Agenzia Roma, Libero Mercato, *Rivoluzione nei trasporti della Capitale: Alemanno riordina bus e metro in una holding*, 5 settembre 2008 (<http://www.agenzia.roma.it/documenti/voci/111.pdf>)
- A.MANAGO', *Atac Roma: un secolo di debiti, indagini e autobus che ritardano*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 29 luglio 2017 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/atac-cioe-un-secolo-di-debiti-indagini-e-bus-che-ritardano/>)
- Repubblica, Roma.it, *Metro B1: tutti i numeri della nuova linea*, 13 giugno 2012, ([https://roma.repubblica.it/cronaca/2012/06/13/news/metro\\_b1\\_apre\\_la\\_nuova\\_linea\\_ecco\\_tutti\\_i\\_numeri-37102581/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2012/06/13/news/metro_b1_apre_la_nuova_linea_ecco_tutti_i_numeri-37102581/))
- Corriere della Sera.it, Cronaca di Roma, *Metro B1, «Treni Ogni 20 Minuti»I Cittadini Lamentano Disagi E Ritardi*, 15 giugno 2012, ([https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12\\_giugno\\_15/metro-b-ritardi-disagi-201617820633.shtml](https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12_giugno_15/metro-b-ritardi-disagi-201617820633.shtml))
- LaRepubblica.it, *Oggi scatta l'aumento: assalto alle biglietterie*, articolo del 25 maggio 2012, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/05/25/bus-oggi-scatta-laumento-assalto-allebiglietterie.html?ref=search>)
- L. DOMENICO, *Dall'assessore alla cubista: chiesto il processo per la Parentopoli Atac*, articolo online LaRepubblica.it, 18 Aprile 2013, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/04/18/dallassessore-alla-cubista-chiesto-il-processo-per.html>)
- LaRepubblica.it, *Regione: 240 milioni per Atac, ma è scontro col Comune*, articolo del 29 aprile 2014
- B. ANDREA, *Salva Roma: tagli, vendite e liberalizzazioni*, articolo online su IlMessaggero.it, 1 Marzo 2014
- LaRepubblica.it, *Metro Chaos, attese infinite Atac: è la protesta anti badge*, articolo del 2 luglio 2015, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/07/02/metro-caos-attese-infinite-atac-la-protesta-anti-badge19.html?ref=search>)
- IlFattoQuotidiano.it, *Roma: Ignazio Marino condannato a due anni per caso scontrini:peculato e falso.*, articolo dell'11 gennaio 2018, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/11/ignazio-marino-condannato-a-due-anni-in-appello-per-il-caso-scontrini/4086987/>)
- S. CANETTIERI, *Atac: parte l'era Righettieri*, articolo de IlMessaggero.it del 2 febbraio 2016, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/atac\\_rettighieri\\_direttore\\_generale\\_intervista-1524469.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/atac_rettighieri_direttore_generale_intervista-1524469.html))
- G. DE SANTIS, *Fornitura di pneumatici all'Atac con costi gonfiati: aperta un'inchiesta*, Corriere della Sera, articolo del 17 settembre 2016,

([https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16\\_settembre\\_17/fornitura-pneumatici-all-atac-costi-gonfiati-aperta-un-inchiesta-0e60c2ca-7c5e-11e6-a2aa-53284309e943.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_settembre_17/fornitura-pneumatici-all-atac-costi-gonfiati-aperta-un-inchiesta-0e60c2ca-7c5e-11e6-a2aa-53284309e943.shtml))

- L. BENFATTO, *Virginia Raggi: Mobilità a 5 stelle per tutti*, articolo del Sole24ore del 12 Maggio 2016, (<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-05-11/roma-virginia-raggi-mobilita-5-stelle-tutti-debiti-atac-permettendo-183038.shtml?uuid=AD9JvvF>)
- Roma Today, *Ecco i nuovi bus di Atac*, articolo del 6 Ottobre 2016, (<http://www.romatoday.it/politica/150-bus-atac-foto.html>)
- Il Post, *Il caso degli incendi degli autobus a Roma*, articolo del 22 Marzo 2017, (<https://www.ilpost.it/2017/03/22/incendi-autobus-atac-roma/>)
- V. BISBIGLIA, *Atac, la società dei trasporti romana rischia un pignoramento da almeno 40 milioni*, Il Fatto Quotidiano, articolo dell'11 agosto 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/11/atac-la-societa-dei-trasporti-romani-rischia-anche-un-pignoramento-da-almeno-40-milioni/3789067/>)
- A. ARZILLI, *Atac, respinto il ricorso contro Roma Tpl: altra stangata da 47 milioni*, articolo del Corriere della Sera del 25 marzo 2018, ([https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18\\_marzo\\_24/atac-respinto-ricorso-contro-roma-tpl-altra-stangata-47-milioni-8768d544-2fa5-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/18_marzo_24/atac-respinto-ricorso-contro-roma-tpl-altra-stangata-47-milioni-8768d544-2fa5-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml))
- Il Fatto Quotidiano, *Atac, multa Antitrust da 3,6 milioni*, articolo dell'11 agosto 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/11/atac-multa-antitrust-da-36-milioni-sistematica-soppressione-di-corse-delle-ferrovie-suburbane-senza-informare-gli-utenti/3788736/>)
- G. BARBACETTO, *Intervista a Bruno Rota ("Atac, il dg Bruno Rota: "Non abbiamo neanche i soldi per la manutenzione, il tempo è scaduto")*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 27 luglio 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/bruno-rota-soldi-finiti-per-atac-il-tempo-e-scaduto/>)
- L. DE CAROLIS, *Roma, Virginia Raggi e l'ennesimo addio: oggi licenzia il dg di Atac*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 28 luglio 2017, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/raggi-lennesimo-addio-oggi-licenzia-il-dg-di-atac/>)
- Roma Today, *Atac: a Simioni anche la carica di direttore generale*, articolo del 12 Agosto 2017, (<http://www.romatoday.it/politica/paolo-simioni-direttore-generale-atac.html>)
- La Repubblica.it, *Atac, ok al bilancio: 213 milioni di perdite*, articolo online del 13 settembre 2017, (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/09/13/atac-ok-al-bilancio-213-milioni-di-perdite-domani-tocca-ai-sociRoma11.html?ref=search>)
- A. ARZILLI, *La Giunta M5S approva il concordato*, Corriere della Sera, articolo del 9 settembre 2017, ([https://roma.corriere.it/notizie/politica/17\\_settembre\\_08/giunta-m5s-approva-concordato-ora-conti-atac-entrano-tribunale-af908764-94d3-11e7-add3-f41914f12640.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/politica/17_settembre_08/giunta-m5s-approva-concordato-ora-conti-atac-entrano-tribunale-af908764-94d3-11e7-add3-f41914f12640.shtml))
- L. D'ALBERGO, *Roma, tre tecnici per l'Atac: primo sì al concordato, ma pressing del Senato*, Repubblica.it, articolo online del 28 settembre 2017, ([https://roma.repubblica.it/cronaca/2017/09/28/news/roma\\_tre\\_tecnici\\_per\\_l\\_atac\\_primo\\_s\\_i\\_al\\_concordato\\_ma\\_pressing\\_del\\_senato-176720005/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2017/09/28/news/roma_tre_tecnici_per_l_atac_primo_s_i_al_concordato_ma_pressing_del_senato-176720005/))
- V. BISBIGLIA, *Atac Roma, il piano industriale : lacrime e sangue al vaglio dei giudici fallimentari*, Il Fatto Quotidiano, articolo del 12 gennaio 2018, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/12/atac-roma-il-piano-industriale-lacrime-e-sangue-al-vaglio-dei-giudici-fallimentari-lo-scoglio-e-il-coste-del-lavoro/4089707/>)

- G. GIOFFREDA, *L'anno nero dell'Atac: più 30% di corse saltate*, Il Messaggero, Cronaca di Roma, articolo del 27 gennaio 2018, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac\\_roma\\_corse\\_saltate-3509519.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac_roma_corse_saltate-3509519.html))
- F.ROSSI, *Atac, odissee e guasti ai bus: nuovo buco da 30 milioni*, Il Messaggero.it, articolo online del 15 settembre 2018, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac\\_guasti\\_bus\\_corse\\_perse-3974018.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/atac_guasti_bus_corse_perse-3974018.html))
- Roma Today, *Agenzia per la Mobilità: ennesima crisi del M5S*, articolo online del 31 gennaio 2018 (<http://www.romatoday.it/politica/dimissioni-walter-tortorella-agenzia-mobilita.html>)
- L. DE CICCIO, *Mobilità: di dimette l'ad Tortorella*, Il Messaggero, Cronaca di Roma, articolo del 27 gennaio 2018
- Affaritaliani.it, *Atac: il tribunale bocchia il concordato*, articolo online del 23 marzo 2018, (<http://www.affaritaliani.it/roma/atac-il-tribunale-bocchia-il-concordato-70-giorni-per-evitare-il-fallimento-531655.html>)
- A. GAGLIARDI, *Atac, consegnate a Tribunale nuove carte su concordato*, Il Sole24Ore, articolo del 30 maggio 2018, (<https://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2018-05-30/atac-consegnate-tribunale-nuove-carte-concordato-143220.shtml?uuid=AEeBoFxE>)
- S. GERNINI, *Perché il referendum per la privatizzazione di Atac è ormai inutile*, Democratica, sito di informazione del Partito Democratico, 5 gennaio 2018, (<https://www.democratica.com/focus/contratto-atac-comune-roma-referendum-privatizzazione/>)
- Carteinregola, testata giornalistica online, *#MobilitiamoRoma: il referendum dei Radicali*, articolo pubblicato a luglio del 2017 su <http://www.carteinregola.it/index.php/mobilitiamoroma-il-referendum-dei-radicali/>
- Radicali Italiani, sito ufficiale, *Atac/sciopero: al via "Referendum Days"*, articolo del 6 luglio 2017, (<https://www.radicali.it/20170706/atacsciopero-radicali-via-domani-referendum-days-150-tavoli-tre-giorni-per-firme-su-messa-gara-tpl-sabato-con-emma-bonino/>)
- Radicali Italiani, sito ufficiale, *Atac/sciopero: al via "Referendum Days"*, articolo del 6 luglio 2017, (<https://www.radicali.it/20170706/atacsciopero-radicali-via-domani-referendum-days-150-tavoli-tre-giorni-per-firme-su-messa-gara-tpl-sabato-con-emma-bonino/>)
- A. BOITANI, M. NICOLINI, C. SCARPA, *Do competition and ownership matter? Evidence from Local Public Transport in Europe*, Applied Economics, Volume 45, 2013 – Issue 11
- Adkronos, redazione web, *Mobilitiamo Roma: il referendum radicale per liberalizzare l'Atac*, articolo del 21/03/2017, ([http://www.adnkronos.com/fatti/politica/2017/03/21/mobilitiamo-roma-referendum-radicale-per-liberalizzare-atac\\_6lQWC1G0HyxbH1zVJsJLTP.html?refresh\\_ce](http://www.adnkronos.com/fatti/politica/2017/03/21/mobilitiamo-roma-referendum-radicale-per-liberalizzare-atac_6lQWC1G0HyxbH1zVJsJLTP.html?refresh_ce))
- L. DE CICCIO, *Referendum Atac, Magi: "Solo con la liberalizzazione i trasporti di Roma saranno efficienti"*, Il Messaggero.it, articolo online del 16 luglio 2017, ([https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/referendum\\_atac\\_radicali\\_trasporti\\_roma-2565969.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/campidoglio/referendum_atac_radicali_trasporti_roma-2565969.html))
- M. RIZZINI, *A che punto è il referendum sull'Atac?*, Il Foglio, articolo del 30 novembre 2017, (<https://www.ilfoglio.it/roma-capoccia/2017/11/30/news/a-che-punto-e-il-referendum-sull-atac-166372/>)
- RomaToday, *Referendum Tpl: nasce un altro comitato per il "no"*, articolo del 5 aprile 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/referendum-comitato-atac-bene-comune.html>)
- P. BERNARDINI, *Atac Bene Comune, I motivi del NO al referendum*, file pdf: <http://www.stefanofassina.it/wp-content/uploads/2018/04/ABC-1.pdf>

- RomaToday, *Referendum Atac: habemus data*, articolo online del 31 gennaio 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/referendum-atac-voto-3-giugno-2018.html>)
- RomaToday, *Atac: niente referendum il 3 giugno*, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://www.romatoday.it/politica/atac-referendum-rinvio-voto-3-giugno-quando.htm>)
- V. RENZI, *Referendum Atac annullato per il 3 giugno*, fanpage.it, Roma, articolo online del 26 aprile 2018, (<https://roma.fanpage.it/referendum-atac-annullato-per-il-3-giugno-il-voto-slitta-in-autunno-la-decisione-del-campidoglio/>)
- RomaToday, *Referendum Atac, approvato il regolamento: campagna informativa al via 30 giorni prima*, articolo online del 10 agosto 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/regolamento-referendum-atac.html>)
- Affaritaliani.it, quotidiano digitale, *Atac, bivio referendum*, articolo del 26 settembre 2018
- M. SCARLINO, *Bilancio Atac: perdite per 120 milioni di euro*, RomaToday, articolo del 28 settembre 2018, (<http://www.romatoday.it/politica/atac-bilancio-2017.html>)
- M. CAUSI, *Referendum Atac: bene per il Modello Stoccolma*, articolo del Corriere della Sera del 14 giugno 2017, ([https://roma.corriere.it/notizie/politica/17\\_giugno\\_14/referendum-atac-bene-modello-stoccolma-due-operatori-un-servizio-qualita-f04902a8-5064-11e7-a437-ba458a65274a.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/politica/17_giugno_14/referendum-atac-bene-modello-stoccolma-due-operatori-un-servizio-qualita-f04902a8-5064-11e7-a437-ba458a65274a.shtml))

## Riassunto tesi

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la struttura classica degli enti erogatori dei servizi pubblici ha assunto una diversa conformazione a causa dell'avvento di nuovi fenomeni storici, come quello della crisi finanziaria, che hanno fatto sì che venissero avviati nuovi processi improntati sull'instaurazione di modelli aziendali misti, definiti all'interno di un'ottica di interazione costante tra l'ambito pubblico e quello legato ai principi organizzativi tipici del diritto commerciale. Le logiche del nuovo approccio utilizzato, relative alla modernizzazione della disciplina generale della pubblica amministrazione, sono state ampiamente influenzate dall'avvento, sia in Europa che nei paesi extraeuropei, del *New Public Management* (NPM), una corrente di studi sistematici di attività, strutture e processi che ha come scopo la congiunzione tra il carattere pubblico delle organizzazioni e l'ispirazione aziendalistica delle tecniche di gestione.

La conseguente rielaborazione del ruolo e delle funzioni delle società partecipate, sempre più diffuse nei comparti dell'amministrazione del territorio, è stata determinante per l'avvio dei processi di razionalizzazione del settore, con il fine di aumentare la trasparenza e contenere la spesa, diminuendo allo stesso tempo il numero delle strutture amministrative locali. Le ristrutturazioni aziendali in questione, nel quadro dell'erogazione dei servizi pubblici e dell'orientamento delle politiche pubbliche del territorio, ha coinvolto anche il settore dei trasporti pubblici locali, settore le cui modalità di gestione incidono di gran lunga sulla vita dei cittadini di una comunità sotto diversi e determinanti aspetti, come il livello della qualità della vita, il grado di funzionamento delle istituzioni pubbliche e private di una città, l'inquinamento atmosferico e acustico, i costi di manutenzione della pubblica amministrazione per il mantenimento delle infrastrutture. Per queste ragioni, il tema della mobilità e della crescita delle reti di trasporto pubblico nelle nuove realtà urbane sono diventati argomenti estremamente cruciali non solo nei contesti normativi, politici, sociali ed economici delle Regioni e degli Stati, ma anche, in ottica sovranazionale, in quelli relativi al monitoraggio e allo sviluppo delle politiche europee. Per potere comprendere come le legislazioni delle diverse realtà nazionali si siano adattate alla disciplina comune nella gestione e regolamentazione delle aziende erogatrici del servizio in questione sui vari territori, è stato necessario effettuare una comparazione di alcune città appartenenti agli Stati più influenti a livello europeo, tramite lo strumento analitico del *benchmarking*, idoneo ad individuare la *best practice* posta in essere nel processo produttivo da imprese considerate virtuose. Tale operazione, praticabile tramite

l'utilizzo di indicatori per la valutazione della *performance*, attraverso la quale si riescono a verificare i risultati dell'azione di un determinato apparato amministrativo in due istanti di tempo differenti, è stata effettuata con la selezione di sette aziende di trasporto pubblico di sette città europee differenti (VDV-BVG di Berlino, RATP di Parigi, MOVIATRAFIK di Copenaghen, WIENER LINIEN di Vienna, TRASPORT FOR LONDON di Londra, CRTM di Madrid, ATAC di Roma). Si potrà subito osservare come, in tutte le realtà esaminate, la mobilità privata detenga ancora un ruolo centrale: si spazia, infatti, dalla quota massima di Roma, con il 55%, alle minime di Vienna (27%) e Madrid (24%). Si assestano su percentuali simili Berlino e Copenaghen, rispettivamente con il 31% e il 33%, e così anche Londra e Parigi, con il 38% e il 40%. Sul versante della mobilità pubblica, a Madrid il 42% degli spostamenti viene effettuato utilizzando il Servizio Pubblico Locale. In questa classifica troviamo poi Vienna (39%), Londra (36%), Roma (27.5%), Berlino (26%), Copenaghen (21%) e Parigi (20%). In linea generale, il servizio di Tpl viene erogato attraverso modalità diverse a seconda delle aree urbane considerate. Se da un lato infatti Roma predilige il trasporto su gomma, insieme a Londra e Copenaghen, dall'altro Parigi e Madrid spostano la loro preferenza verso l'erogazione del trasporto via metro. L'unica a distinguersi per l'utilizzo dei tram è Vienna. Analizzando la situazione dei livelli di *performance* del Tpl nelle diverse città, si può osservare che nella capitale italiana 17 treni metropolitani su 100 non hanno effettuato le corse previste, numero che supera di otto volte quello della metropolitana di Londra, che, nonostante ciò, risulta la seconda per corse saltate. La metropolitana di Parigi ha invece rispettato gli obiettivi di massimizzazione del grado di performance. Per quel che riguarda il numero di corse autobus, la prima in lista è sempre Roma, con un numero di 7,5 ogni 100, a cui seguono Parigi, con un dato di circa la metà, e Londra. I dati negativi relativi alla forte mancanza di corrispondenza tra servizio erogato ed effettuato di Roma dipendono da diversi fattori, partendo dagli scioperi fino ad arrivare all'assenteismo del personale. Questi elementi, aggiungendosi anche a quello dell'età media elevata del parco mezzi, contribuiscono a rendere il Tpl romano un sistema che arranca sul percorso dinamico di sviluppo delle politiche di settore. Uno degli aspetti che maggiormente ha allontanato, in ottica di efficienza e buon andamento, la mobilità urbana italiana dalle *best practices* internazionali è quello relativo alla debolezza dell'inquadramento governativo delle politiche territoriali e alla presenza di forme di finanziamento instabili. Il mercato italiano ha infatti risentito dell'elevata instabilità sul piano dei processi legislativi, della breve durata degli affidamenti e della mancanza di una programmazione di spesa certa, che ha scoraggiato gli

investitori privati. Per questa ragione, in assenza di risorse stabili e di affidamenti più lunghi, per le imprese di trasporto pubblico è complesso, nel lungo periodo, strutturare piani economico-finanziari solidi e credibili, indispensabili per il coinvolgimento di partner privati negli investimenti. Vi è inoltre un forte spirito di incertezza anche nei confronti della gestione delle risorse proprie di Regioni ed Enti locali, che hanno fortemente accusato per prime, negli ultimi anni, le misure di austerità adottate in materia di finanza pubblica. Sul versante della valutazione del livello di offerta di mobilità all'interno del contesto italiano, considerando tutte e cinque le modalità di Tpl (autobus, filobus, tram, metropolitano e servizi alternativi come le funicolari), esse sono distribuite nelle principali città in maniera abbastanza omogenea: l'autobus risulta in assoluto la modalità di spostamento favorita. Unica eccezione può essere riscontrata nella città di Milano, dove vi è un ampio livello di differenziazione dell'offerta.

La domanda del servizio di trasporto pubblico di Roma è scesa del 26,4% tra il 2011 e il 2015, facendo segnare la seconda maggiore diminuzione tra tutte le città metropolitane, seconda solo a quella di Napoli. I dati della Capitale mostrano inoltre un altissimo tasso di motorizzazione, che però, se comparato con quello delle altre città, non risulta così elevato proprio perché l'ampio ricorso ai mezzi privati in Italia è un tratto caratteristico delle abitudini sulla mobilità. La diminuzione della domanda in alcune parti del territorio può essere attribuita al livello di *performance* aziendale e di servizio offerto al cittadino da parte delle aziende di Tpl operanti sul territorio. Al discorso dell'efficienza gestionale è possibile legare anche il fenomeno dell'evasione tariffaria, il cui indice di misurazione mostra il seguente scenario: è la città di Milano a detenere il record del tasso più basso di evasione tariffaria, che è pari ad un free riders ogni 100 utenti, mentre a Roma il tasso risulta pari al 29%, dato estremamente negativo che ha costretto l'azienda ad intensificare il ciclo di controlli e di conseguenza ad aumentare la percentuale delle sanzioni. Nonostante questa situazione allarmante, la Capitale risulta seconda nella classifica dell'evasione tariffaria poiché il più alto tasso tra tutte le città considerate è quello di Bari, pari al 30,5%.

Prendendo nello specifico in considerazione la struttura amministrativa di Atac S.p.a all'interno del panorama italiano appena presentato, l'attività relativa alla pianificazione del trasporto pubblico locale e la formulazione del piano della performance, possono essere riscontrate all'interno dei concetti di *mission* e di *vision* aziendali contenuti nel *Codice Etico*, uno strumento etico-comportamentale all'interno di un modello di organizzazione, gestione e controllo, che ha lo scopo di definire i valori di riferimento e gli impegni

aziendali, disciplinando in concreto le regole e i comportamenti ottimali individuati attraverso degli standard operativi. I principi di riferimento contenuti all'interno del Codice possono essere così elencati: responsabilità, lealtà, imparzialità, onestà, efficienza e spirito di servizio, collaborazione tra colleghi e valorizzazione delle risorse umane, correttezza, trasparenza, integrità e sana concorrenza. Trattandosi di azienda pubblica, Atac, oltre a sancire le regole per la disciplina dei comportamenti interni ed esterni, ha il compito di individuare gli standard minimi qualitativi e quantitativi da rispettare, sulla base delle direttive e degli obiettivi più o meno generali definiti dal vertice politico. A tal fine, in osservanza della dottrina legislativa nazionale e comunitaria, in quanto pubblica amministrazione ha l'obbligo di pubblicare la c.d. Carta dei Servizi, un documento in cui vengono definiti i servizi erogati ed eventuali sanzioni in caso di mancanza di raggiungimento di obiettivi, con il fine di monitorare e migliorare la qualità dell'offerta.

Nel dettaglio, i servizi offerti ad Atac sono: trasporto di linea urbano di superficie, trasporto di linea urbano di metropolitana, trasporto urbano ed extraurbano su ferrovia leggera, rete di vendita dei titoli di viaggio e di sosta, sosta su strada a pagamento, sosta di interscambio, servizio turistico attraverso Trambus Open, servizio di noleggio tram storici, servizio di noleggio per attività cinematografiche.

In particolare, per quel che riguarda il trasporto pubblico di superficie, il servizio si articola in tre modalità (autobus, filobus e tram), lungo una rete che si snoda per oltre 3.600 chilometri, sulla cui superficie sono attive 320 linee servite da bus, 4 servite da bus elettrici, 1 da filobus e 6 da tram. Il servizio di metropolitana invece viene erogato sulle due linee A e B-B1 per un'estensione complessiva della rete pari a circa 41 km. La Linea A, attiva dal 1980, effettua un percorso di oltre 18 km, che viene coperto da capolinea a capolinea in un tempo medio di 41 minuti ed è dotata di 27 fermate, quattro delle quali di interscambio con la rete ferroviaria. Il servizio giornaliero viene erogato mediante l'impiego di 33 treni. La linea B, attiva invece già dal 1955, percorreva inizialmente la tratta Laurentina-Termini. Nel 1990 è stata prolungata poi fino a Rebibbia e il 13 giugno 2012 si è aggiunta la tratta Bologna-Conca d'Oro della diramazione B1, che si innesta nella stazione di Piazza Bologna dell'esistente linea B ed è dotata di 3 nuove stazioni (S. Agnese/Annibaliano, Libia, Conca d'Oro), alle quali si è sommata la quarta nel 2015 (Jonio). Il tracciato è interamente sotterraneo e il tempo medio di percorrenza tra Laurentina e Jonio è di 35 minuti. Considerando poi il servizio di ferrovia metropolitana regionale, esso viene svolto sulle tre linee Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Viterbo per un'estensione complessiva di circa 140 km. Per quel che riguarda invece la sosta

tariffata sul territorio comunale, essa è attiva nelle aree della città caratterizzate da particolari condizioni di traffico e sosta di mezzi privati. La sosta nelle strisce blu della città è soggetta al pagamento di una tariffa oraria nell'arco temporale che va, nei giorni feriali, dalle 8.00 alle 19.00/20.00. In alcune strade, in particolare nelle zone centrali incluse, l'orario viene esteso fino alle ore serali/notturne (fino alle 23.00 o fino alle 3.00).

Accanto al Codice Etico e alla Carta dei Servizi vi è poi il Codice di Corporate Governance, che ha il compito di definire il modello organizzativo dell'azienda, la cui adozione risponde alla necessità di creare un contesto regolato da prescrizioni legislative per monitorare e revisionare le norme interne e gli strumenti di *governance* già appartenenti alla cultura e all'organizzazione della società. Il presente modello ha come fine ultimo quello di utilizzare i processi di *risk assessment* e *risk management*, tramite i quali possono essere identificate le linee guida per strutturare un sistema composto da attività di controllo interno, i cui principali strumenti sono individuati nel controllo amministrativo e contabile, nelle procedure, nella separazione di responsabilità, nel sistema di deleghe e di autorizzazioni, nell'accesso ai beni, nel sistema di riconciliazioni e nell'*accountability*. L'organismo cui affidare il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello è chiamato Organismo di Vigilanza ed è, oltre che caratterizzato dai requisiti di professionalità e continuità d'azione, autonomo e indipendente, cioè privo di quei compiti operativi che lo renderebbero partecipe di decisioni e attività che potrebbero condizionarne l'obiettività di giudizio. I suoi membri, che devono possedere adeguate professionalità adatte al contesto e al compito affidato, sono rieleggibili e rimangono comunque in carica fino alla deliberazione di nomina dei successori, per consentire e garantire una reale continuità d'azione. L'Organismo in questione è inoltre composto da due membri esterni e dal responsabile della struttura aziendale di Internal Auditing, Ispettivo e Antifrode. Proprio all'interno di quest'ultima si esercita nello specifico la funzione di *Internal Auditing*, riportata al Presidente del CdA per predisporre annualmente il *Piano di Audit* da sottoporre all'approvazione del vertice aziendale, con il compito di curarne poi l'esecuzione, ed esercitata su tutte le funzioni, unità, processi e sistemi informatici aziendali (inclusi i sistemi di rilevazione contabile). I risultati di ciascun intervento sono riportati nei *Rapporti di Internal Audit*, che mostrano la descrizione dei rilievi riscontrati e delle limitazioni incontrate, alle quali seguono azioni correttive di cui l'Audit assicura il monitoraggio.

Sul piano della gestione, le attività di pianificazione e regolazione sono separate da quelle di conduzione dei servizi. Gli attori che concorrono alla realizzazione complessiva della

mobilità pubblica a Roma in origine erano il Comune di Roma, Atac SpA ,nata a dicembre 2005 dalla fusione di Atac SpA e Sta SpA, Trambus SpA e Tevere Tpl.

Dal 2010, si è dato il via al fenomeno dell'accorpamento dei servizi, che ha fatto sì che Atac inglobasse Trambus e Met.Ro. tornando a gestire direttamente il trasporto pubblico ceduto a Trambus nel 2000 ed assumendo la gestione delle linee su ferro. La pianificazione e la progettazione, i servizi per la mobilità sostenibile, lo sportello al pubblico e il contact center sono rimasti di proprietà di Agenzia Roma Servizi per la Mobilità. Sempre in quell'anno il consorzio Roma TPL (ex Tevere TPL) ha siglato un contratto con il Comune di Roma riguardo l'esercizio per 8 anni delle linee periferiche per circa 28 milioni di km l'anno, che corrisponde a circa il 20% dei servizi di trasporto su bus svolto sul territorio romano (il restante 80% è in mano all'Atac). La Società, che conta un parco mezzi di circa 500 autobus e coinvolge complessivamente 1900 persone per operare su 103 linee di competenza, annovera inoltre tre Soci paritetici: Umbria Mobilità (il gruppo regionale umbro di Trasporto Pubblico Locale), COTRI (Consorzio fra Società di Trasporto Pubblico Locale storicamente consolidate nel Lazio), VT MAROZZI (Società di Trasporto Pubblico del Gruppo Vinella).

La disciplina dell'affidamento dei servizi relativi al trasporto pubblico da parte dell'ente amministrativo Roma Capitale all'Atac, società *in house* dell'ente medesimo, è contenuta all'interno del Contratto dei Servizi, in cui viene descritta anche la strategia di pianificazione delle reti e di razionalizzazione dell'offerta. La logica dell'affidamento, che decorre dal 1 Agosto 2015 e terminerà il 3 Dicembre 2021, si basa su livelli adeguati di servizio per ciascuna modalità di trasporto, definiti dal *Programma di Esercizio* (PE) di riferimento elaborato dall'Amministrazione. Esso, che comprende esclusivamente il delineamento delle corse per il servizio al pubblico e la specificazione di ogni linea, viene affiancato dal *Piano di efficientamento*, predisposto attraverso il supporto di Roma Servizi per la Mobilità. Il Piano, formulato per una miglior soddisfazione della domanda di trasporto e per il raggiungimento di un livello ottimale in ambito di efficienza nella gestione dei servizi, viene orientato sulle seguenti linee di azione: ridefinire la rete portante con servizi ordinari ad alta frequenza, riprogrammare i servizi sulla base dell'utenza realmente servita, razionalizzare e regolarizzare il trasporto pubblico nelle zone periferiche, garantire nelle zone periferiche e nei nuovi insediamenti abitativi un idoneo ed adeguato servizio delle linee di superficie e potenziare il servizio notturno in base ai flussi di domanda. Il *Piano di efficientamento* contiene inoltre il calcolo dei costi standard assunti come costi obiettivo ai quali tendere durante il periodo regolatorio. Considerando

lo scenario della pianificazione delle attività strategiche a livello amministrativo orientate alla progettazione di nuove politiche per la mobilità urbana, le linee programmatiche 2016-2021 relative al settore dei trasporti pubblici locali individuano una serie di interventi che hanno l'intento, nel rispetto dei temi della sostenibilità, della sicurezza e dell'accessibilità, di garantire una più efficiente circolazione dei mezzi pubblici e una loro migliore programmazione e di ristrutturare le società che gestiscono il trasporto rafforzando i sistemi di erogazione del servizio pubblico in questione. Sul piano della logistica, i punti focali per il raggiungimento dei parametri delle principali capitali europee in ambito di mobilità sono stati sintetizzati in diverse iniziative, tra le quali: la realizzazione di un piano pluriennale delle infrastrutture di trasporto, che sia in grado di identificare gli interventi più urgenti nel rispetto dei criteri di sicurezza, sostenibilità, accessibilità ed economicità; una riforma generale del trasporto pubblico, che riguardi in prima battuta la realizzazione di un nuovo piano industriale sull'intera *governance* di Atac S.p.A. per la riorganizzazione del personale, del debito, della manutenzione, delle procedure di gara e della gerarchizzazione della rete di superficie e il conseguente miglioramento del livello di attrattività dei servizi; la lotta all'evasione tariffaria, attraverso l'utilizzo più diffuso delle tecnologie, la riconversione del personale in esubero in personale di controllo, la razionalizzazione dei dirigenti, l'introduzione dell'obbligo di salita anteriore esclusivamente se muniti del titolo di viaggio, la creazione di biglietti defiscalizzati per favorire gli spostamenti casa-lavoro e la modernizzazione dei sistemi di bigliettazione verso un'evoluzione vicino a sistemi già in uso in alcune città europee; la riduzione degli spostamenti, grazie alla promozione degli strumenti di sportelli online per la consultazione nel mondo della pubblica amministrazione, delle iniziative del settore privato per incentivare il telelavoro e lo *smartworking*, da adottare anche all'interno dell'Amministrazione capitolina e delle società partecipate; la promozione della mobilità sostenibile e contenimento della mobilità privata per il rilancio del trasporto pubblico.

Nel rispetto dei parametri appena elencati, il monitoraggio dei processi evolutivi e delle attività di sviluppo nel quadro delle politiche dei trasporti locali può verificarsi grazie all'analisi dei risultati delle performance aziendali, in archi temporali definiti, misurati tramite diversi indicatori che possono essere quantitativi (misurano il livello di offerta di trasporto pubblico di linea), economici (misurano i costi e i ricavi del servizio) e qualitativi (misurano gli standard di qualità erogata indagando sulla qualità percepita dall'utente).

I primi mostrano la presenza, nel corso degli anni, di una minore offerta di servizio, un abbassamento che ha avuto impatto soprattutto sui ricavi legati alle percorrenze

chilometriche effettivamente svolte. Per la città di Roma la riduzione dei posti km è la conseguenza diretta dell'aumento del numero delle corse sopresse, che ha provocato il mancato rispetto dei volumi di servizio stabiliti nel programma di esercizio da parte dei gestori. Relativamente alla gestione dei servizi Atac, al mancato rispetto dei programmi d'esercizio e al numero elevato di soppressione delle corse si è aggiunta una progressiva diminuzione del numero dei mezzi, ma soprattutto della percentuale di quelli realmente utilizzabili. Dal 2010 al 2016 infatti, il numero complessivo di mezzi è sceso del 9% e negli ultimi tre anni dell'arco temporale considerato ne sono risultati inutilizzabili in media circa il 40%. Questa repentina diminuzione della disponibilità del parco mezzi è dovuta principalmente all'elevata anzianità delle vetture, che per questo spesso rimangono in una situazione statica di guasto, alla mancanza di manutenzione e all'indisponibilità dei pezzi di ricambio, dovuta principalmente al progressivo deteriorarsi dei rapporti con i fornitori che, a causa della crisi di disponibilità di risorse finanziarie dell'azienda, hanno subito una dilatazione dei tempi di pagamento per le forniture.

Proseguendo con l'utilizzo degli indicatori di secondo tipo, quelli economici, dal 2011, a fronte di una tendenziale riduzione delle vetture km, si è avuta una riduzione dei costi operativi pari all'8%. Nel dettaglio, il costo totale per vettura km ha iniziato a crescere dal 2011 fino a raggiungere nel 2014 un massimo di 8,1 euro per vettura km, per poi tornare a scendere a 7,1 euro nel 2015, salendo poi ancora nel 2016, stesso anno in cui i costi operativi di Atac sono stati di 849 milioni di euro, mentre i costi totali hanno superato il miliardo (1,1 miliardi di euro). Altro indicatore economico rilevante è quello dei ricavi di Atac S.p.A. e della loro composizione: l'86% dei ricavi di Atac del 2017 derivanti da vendita di titoli di viaggio è costituita dagli introiti che provengono dal sistema Metrebus Roma, la cui vendita complessiva di biglietti e degli abbonamenti mensili è in tendenziale diminuzione dal 2012 (rispettivamente -8% e -24%), mentre è in aumento quella degli abbonamenti annuali (+13%). Sui ricavi aziendali, trattandosi di società pubblica, incide in maniera rilevante il flusso di evasione tariffaria in correlazione alla reale efficienza del sistema dei controlli. Secondo quanto dichiarato da Atac, nel 2017 sono stati controllati poco più di 2,4 milioni di passeggeri e l'evasione accertata sui mezzi di superficie è in media di poco superiore al 6%.

Sul piano invece della misurazione degli standard qualitativi, gli indicatori mostrano che i fattori maggiormente critici, che non sono riusciti a raggiungere uno standard rispettabile nel processo di rilevazione della qualità erogata (svolto con cadenza trimestrale dal 2011 al 2017 da Roma Servizi per la Mobilità), corrispondono in particolare ai sistemi di

informazione all'utenza e alla pulizia. Per queste ragioni, negli ultimi 7 anni la società ha accumulato penali dal valore totale di oltre 9 milioni di euro.

Volendo i cittadini dar voce ad un sentimento di insoddisfazione generale, data dai bassi livelli di qualità dei servizi offerti, si sono spesso rivolti ai gestori del trasporto pubblico sul territorio per manifestare il proprio disagio relativo alle difficoltà nei confronti della mobilità urbana nel quotidiano. Solo nell'anno 2017, Atac ha infatti ricevuto 17.893 segnalazioni, che rappresentano l' 88% del totale delle segnalazioni fatte sulla mobilità pubblica di Roma. I reclami corrispondono ad oltre il 70% delle comunicazioni, che vengono effettuate tramite e-mail o, nella maggior parte dei casi, attraverso il sito web (che richiede però una registrazione preventiva). Quasi il 30% delle comunicazioni riguarda i guasti alle biglietterie automatiche, alle quali seguono quelle relative alla regolarità con circa il 16%, quelle che riguardano il comportamento del personale e l'erogazione dei biglietti e degli abbonamenti, entrambe con un percentuale che sfiora il 10%.

Ponendo in essere un'analisi conclusiva dei dati appena descritti, è possibile constatare che il servizio di trasporto pubblico locale di Roma sta attraversando un periodo molto complesso soprattutto per le difficoltà economiche presentate da Atac, difficoltà che hanno creato con il passare del tempo una situazione di declino che, soprattutto negli ultimi mesi, appare senza via di ritorno. Per cercare di comprendere nella maniera più chiara possibile le motivazioni alla base delle criticità gestionali presenti attualmente nel settore del trasporto pubblico capitolino e in Atac, è necessario fare alcuni passi indietro, all'interno delle dinamiche politiche ed economiche di qualche anno fa, prendendo in considerazione il periodo che va dal 2010 al 2018, che corrisponde all'arco temporale in cui si sono succeduti tre diversi sindaci proveniente da tre schieramenti politici differenti: Gianni Alemanno (Pdl), Ignazio Marino (Pd) e l'attuale Sindaco Virginia Raggi (M5S). Partendo proprio dagli anni della direzione del centrodestra della giunta capitolina, nel 2010 Alemanno avvia l'attuazione di una vera e propria svolta del sistema dei trasporti di Roma. L'intento infatti è quello di realizzare una struttura che possa riordinare il servizio bus e metro in una holding proiettata verso la formulazione di un progetto industriale e commerciale mirato al risanamento economico. Appare quindi chiara la volontà di creare una società che gestisca l'indebitamento e le operazioni finanziarie contratte dagli operatori della mobilità e di varare contemporaneamente l'avviamento di attività di un'agenzia terza e indipendente, con il compito di vigilare sulla qualità e sull'efficienza del servizio del trasporto pubblico.

A Gennaio di quell'anno Atac ingloba quindi nuovamente, con corrispettivi debiti annessi,

Trambus e Met.Ro, società che, come già spiegato in precedenza, sono nate nel 2000 a causa dello spacchettamento aziendale finalizzato al decentramento della pianificazione dei servizi. Dato il contesto normativo mutato, Roma Capitale, con deliberazione n. 47 del 15 novembre 2012, ha così affidato *in house* ad Atac S.p.A. tutto il servizio di trasporto pubblico comunale (sia di superficie che di metropolitana). La fusione in questione, che invece di snellire l'azienda ha comportato un trasferimento dello stesso numero di dipendenti e una proliferazione di dirigenti con qualifiche e compensi analoghi allo status precedente, è stata accompagnata dall'affidamento a Roma Servizi per la Mobilità della pianificazione degli itinerari e delle proposte progettuali in ambito di trasporto pubblico locale.

L'ampiezza dell'azienda così costituita ha condotto ad una sempre più evidente difficoltà di stabilizzazione del modello di *governance*, dovuta agli innumerevoli cambiamenti relativi alla nomina e alla durata effettiva degli incarichi degli amministratori delegati.

Gli anni della gestione aziendale di Atac da parte dell'amministrazione Alemanno vengono ricordati anche per l'alto numero di assunzioni e gli innumerevoli spostamenti di incarichi dirigenziali e di ricambi di personale che, oltre ad aver cancellato ogni possibile logica di continuità nel management e ad aver aumentato il numero dei costi, hanno condotto al fenomeno che oggi viene chiamato con il nome di "*Parentopoli*", uno scandalo riguardante nomine ingiustificate e inserimenti tramite raccomandazioni di diverse persone non qualificate, alcune delle quali promosse a dirigenti dopo l'assunzione con un netto scatto salariale. Nel 2013 si verifica a Roma, dopo le elezioni amministrative, un cambio di Giunta, che assume al suo comando la figura del Sindaco Ignazio Marino che, nel biennio 2014-2015, si occupa sostanzialmente di attuare un processo di riorganizzazione di Atac per poter razionalizzare il servizio e rilanciare l'azienda.

Nel corso di tutto il 2014, le direttive del Campidoglio hanno continuato a riguardare i tagli del servizio, la modifica delle tratte e la soppressione delle linee degli autobus, tanto che i dati dichiarati dall'Atac in quel periodo mostrano la riduzione a 101 milioni di km-veicoli percorsi dai mezzi (rispetto ai 117 milioni del 2012), con tagli al personale di quasi 500 unità tra autisti e interinali, un bassissimo livello di manutenzione, uno stallo di bus fermi nei depositi e una forte carenza di pezzi di ricambio. Per queste ragioni, il 2015 sarà un anno di continui scioperi, che aumenteranno il livello di disservizio e di inefficienza gestionale.

Il 15 Ottobre dello stesso anno, Marino, sotto la spinta degli stessi alleati politici (Pd e Sel), è costretto alle dimissioni a causa del famoso caso scontrini, cioè la contestazione

relativa alle 56 cene avvenute tra Luglio 2013 e Giugno 2015, dal valore complessivo di 12.700 euro, pagate dall'ex Sindaco con la carta di credito del Campidoglio.

Nonostante i pochi passi avanti fatti dopo l'amministrazione disastrosa di Alemanno, come la creazione di un nuovo contratto di servizio, l'accordo con i sindacati e una riduzione del 35% del fenomeno dell'assenteismo, l'esperienza di centrosinistra a Roma si conclude con bilanci negativi: autobus fermi, guasti alla metropolitana, disorganizzazione gestionale delle ferrovie regionali, eccessiva razionalizzazione del servizio e numerosi tagli alle linee. Contemporaneamente alle dimissioni di Marino, l'Anac apre un'inchiesta per valutare la responsabilità di Atac sull'assegnazione di appalti tramite procedura negoziata (e quindi senza gara) o senza previa pubblicazione di bandi dal valore di un miliardo di euro tra il 2011 e il 2015, dichiarandone successivamente una percentuale di irregolarità del 95% , dovuta anche al ricorso a pratiche di spaccettamento degli appalti svolte appositamente per rimanere al di sotto della soglia stabilita per legge oltre la quale la gara pubblica è obbligatoria (come sancito dalla normativa comunitaria).

A Giugno 2016, in vista delle elezioni amministrative per la nomina del nuovo Sindaco, ricorre la chiusura del bilancio d'esercizio di Atac per l'anno 2015, dalla quale emerge il raggiungimento di un debito complessivo pari a 1,3 miliardi e un dato relativo alle perdite di circa 79 milioni, positivo rispetto a quelle del 2014, ma negativo per la forte diminuzione di titoli di viaggio e per l'altissimo livello di evasione fiscale pari al 25%. Qualche giorno dopo, il 22 Giugno, Roma ha finalmente un nuovo Sindaco: Virginia Raggi vince il ballottaggio contro il candidato del Partito Democratico Roberto Giachetti con il 67,15% dei voti e viene nominata Sindaco della Capitale.

Nonostante il rinnovo del parco mezzi grazie all'arrivo, il 13 Ottobre, dei primi 25 autobus dei 150 in leasing promessi dai tempi della Giunta Marino, la manutenzione e la sicurezza del sistema del trasporto pubblico rimangono le problematiche più urgenti da risolvere, preoccupazioni che hanno toccato il punto più alto di massima allerta con l'episodio dei quattro bus andati a fuoco all'inizio del 2017. Nello stesso anno, il 7 Settembre, il Consiglio d'Amministrazione di Atac chiude il bilancio d'esercizio del 2016, nonostante il ritardo della redazione sulla tabella di marcia (la pubblicazione del bilancio deve avvenire infatti il 30 Giugno di ogni anno), con dei risultati sorprendentemente ancora più negativi del previsto, che mostrano una cifra di 212,7 milioni di deficit. Dopo soli due giorni la Giunta Raggi approva l'azione di concordato preventivo, prorogando il servizio fino al 2024 con l'intento di distribuire i debiti sul lungo periodo. Il 27 Settembre l'azienda è ufficialmente ammessa al concordato dal tribunale fallimentare, dando il via libera alla

procedura e nominando i commissari con l'incarico di vigilare sull'iter. Ai magistrati viene affidato il compito di certificare la validità degli ultimi tre bilanci presentati da Atac e di accertare poi la possibilità effettiva della municipalizzata di poter pagare fornitori e dipendenti, cominciando così ad accorciare la lunga lista di 1200 creditori.

Entro il 27 novembre la società ha dovuto quindi presentare la proposta di concordato, contenente la dismissione del nutrito patrimonio immobiliare della partecipata e tagli di ogni tipo e, dopo l'approvazione a maggioranza di tutti i creditori, ha dovuto inoltre consegnare entro il 26 Gennaio il piano industriale, caratterizzato da alcune iniziative risolutive e necessarie, tra le quali la vendita degli immobili per 100 milioni di euro, la lotta all'evasione tariffaria attraverso l'introduzione dei ticket elettronici e gli investimenti pubblici per il parziale rinnovo della flotta. A fine Marzo, il Tribunale ha bocciato la presentazione del concordato preventivo: il piano industriale sottoposto ai giudici è risultato approssimativo da un punto di vista tecnico, disomogeneo e disordinato per quel che riguarda l'analisi delle perizie e incoerente nella valutazione degli immobili, stimati tutti al ribasso. Le lacune presenti nella documentazione presentata al Tribunale si riferiscono quindi ai temi del rilancio finanziario e delle modalità di copertura dei crediti. Altra critica mossa è quella della totale mancanza della contemplazione di un'ipotesi di insuccesso della procedura ed una quantificazione reale del rischio. Dopo una riformulazione del piano ed il successivo deposito di un parere da parte della Procura di Roma, il 27 Luglio il Tribunale fallimentare ha valutato positivamente il Piano industriale e la proposta concordataria presentata e successivamente integrata, emettendo il Decreto di ammissione di Atac al concordato in continuità.

Proiettandoci verso i grandi cambiamenti che attendono l'azienda, c'è un'altra questione al centro del dibattito politico e del pensiero comune di una parte della società civile: le proposte di privatizzazione e liberalizzazione e il conseguenziale destino dei debiti aziendali secondo prospettive differenti.

Nonostante l'ammissione di Atac alla procedure concorsuali per evitare il fallimento, motivo per il quale l'ipotesi di privatizzazione è diventata un'opzione sempre più lontana per la risoluzione immediata delle problematiche economiche aziendali, il tema del referendum per la considerazione della reale volontà dei cittadini su un tema di pubblico interesse così importante continua a rimanere vivo all'interno del dibattito politico odierno. Il soggetto politico che negli ultimi anni si è maggiormente distinto per la campagna referendaria sul trasporto pubblico romano è il partito dei Radicali, attraverso l'iniziativa chiamata *Mobilitiamo Roma*, i cui promotori, sostenendo l'idea secondo cui il bene

comune non sia l'Atac, ma il servizio offerto ai cittadini, hanno iniziato nel 2017 a raccogliere le firme per chiedere che i vari settori del *trasporto pubblico della Capitale* siano affidati a imprese private tramite gara pubblica, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi attraverso la concorrenza e di restituire all'Amministrazione il ruolo di *controllore del rispetto dei contratti*. L'iniziativa è stata avviata nel concreto tramite i "Referendum Days, inaugurati il 7 Luglio 2017 e dedicati alla mobilitazione straordinaria delle forze politiche dei Radicali Italiani e Radicali Roma per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla prospettiva di messa a gara del trasporto pubblico della Capitale e per raccogliere le prime trentamila firme per un referendum comunale da sottoporre all'apposita Commissione, tramite l'utilizzo di 150 tavoli distribuiti per la città e gestiti da più 80 militanti e volontari. L'intento di proporre un'alternativa alle ipotesi presentate è quello quindi di mostrare la possibilità di poter mettere a gara il servizio, affidandolo a più soggetti e rompendo il monopolio tramite l'apertura alla concorrenza. Le critiche che sono state mosse a questo approccio, dall'opinione pubblica e dalle opposizioni, riguardano proprio la tipologia di logica di mercato espressa, che frequentemente viene associata ad una deriva liberista talmente pericolosa da poter mettere in discussione il diritto dei cittadini a poter usufruire dei servizi di trasporto pubblico accessibili e non escludibili. I Radicali hanno più volte contestato questa osservazione affermando che sia proprio l'esempio romano stesso a dimostrare che la centralizzazione dell'offerta non corrisponda necessariamente ad un sinonimo di qualità ed accessibilità. Nell'idea di fondo dei Radicali, con una liberalizzazione autentica, attraverso la presenza di una pluralità di operatori, il Comune avrebbe maggiore controllo, lasciando in via formale invariate le competenze relative alla pianificazione delle linee, all'identificazione delle tariffe e delle sanzioni, alla gestione dei rapporti con altre aziende, ma aumentando allo stesso tempo, in via sostanziale, la forza decisionale dell'autorità pubblica. L'incapacità governativa sulla municipalizzata in questione è data infatti dal ridimensionamento del ruolo effettivo del Comune di Roma, a causa dell'influenza degli interessi politici e sindacali, unica e vera forza in gioco all'interno delle dinamiche aziendali di Atac. La posizione del Comune si andrebbe a rafforzare quindi soltanto con l'inclusione di aziende in concorrenza fra loro, andando così ad eliminare la soggezione alle richieste di un unico operatore. Il referendum, che ricordiamo essere dal valore unicamente consultivo, è stato fissato in data 11 Novembre 2018, in veste di occasione per consentire ai cittadini di esprimere, in maniera democratica, la propria opinione sul futuro della mobilità della Capitale.

In relazione ai risultati del referendum e agli effetti provocati dall'ammissione al

concordato preventivo da parte del Tribunale, la perplessità più evidente riguarda l'impatto delle eventuali operazioni sul bilancio della Capitale. Il principale creditore di Atac è infatti lo stesso Campidoglio, nel cui bilancio sono scritti 477 milioni di crediti derivanti da precedenti molto antichi. Ipotizzando la cancellazione del 50% della somma, Roma Capitale avrebbe il compito di coprire in bilancio circa 250 milioni, motivo per il quale la scelta del concordato risulta essere quella più costosa a livello di sottrazione e riduzione delle risorse di norma utilizzate per i servizi e le opere pubbliche. Le opzioni alternative a questa soluzione sono diverse e possono essere così riassunte:

- programmare un piano pluriennale di assorbimento del debito Atac verso il Comune;
- aiutare Atac a ricontrattare il suo debito con le banche;
- ricorrere, in sostituzione al concordato preventivo, all'amministrazione straordinaria per le grandi aziende in crisi, con l'apertura di un tavolo al Ministero per lo Sviluppo Economico;
- gestire la crisi in maniera più solida e più trasparente sotto il profilo politico-istituzionale.

Soprattutto la questione relativa al consolidamento del principio di trasparenza nei rapporti tra aziende pubbliche e amministrazione territoriale e tra quest'ultima e i cittadini risulta essere la più controversa. Basti pensare che, nonostante il Consiglio Comunale sia l'organo che per legge decide sulla costituzione delle società partecipate e sulle operazioni straordinarie che le riguardano, la strada del concordato è stata selezionata in quanto manovra politica e strategica straordinaria tramite una procedura, che essendo priva di una formale dichiarazione consiliare, ha messo seriamente a rischio la legittimità dell'intero processo. In generale, oltre alla valutazione futura degli effetti delle procedure del concordato o alla realizzazione delle ipotesi avanzate relative alla privatizzazione o alla liberalizzazione, è necessario ricordare quanto sia importante un vero e proprio cambiamento a livello di mentalità aziendale, attraverso lo sviluppo e il miglioramento della coerenza della società nei confronti degli obiettivi fissati dal Contratto di Servizio. Seguendo questa strada, la Società, nel rispetto degli standard precisati nel Programma di Esercizio, dovrà impegnarsi realmente a garantire una crescita della qualità del servizio, anche grazie allo sviluppo di specifici incentivi economici previsti dal Comune e al miglioramento del controllo sulla regolarità del servizio, creando un sistema di monitoraggio effettivo, che si aggiunga alle attività di rendicontazione e rilevazione delle qualità del servizio ordinarie.

In base al processo di riequilibrio degli standard operativi, Atac dovrebbe maggiormente

impegnarsi a migliorare i livelli di efficienza e della qualità dell'organizzazione aziendale anche attraverso l'acquisizione di specifiche certificazioni di qualità, che possano condurre la società ad essere sottoponibile ad un'analisi comparativa con le altre città italiane, ma soprattutto europee, riuscendo a mantenere alto il livello di competitività del servizio offerto. Infine, il miglioramento dovrà verificarsi in ambito di semplificazione progressiva delle procedure di erogazione dei servizi e in ambito di adempimenti richiesti all'utente nel legame che intercorre tra l'azienda ed i cittadini. Tramite il rispetto delle regole preposte per le garanzie all'utenza, lo sviluppo e l'innovazione degli strumenti di informazione, la semplificazione delle misure dei processi legati all'erogazione del servizio, l'adempimento degli obblighi di informazione verso l'Amministrazione, l'incremento della selezione di strumenti di controllo, l'utilizzo di sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi contrattuali, la società sarà in grado di poter individuare le *best practices* e poterle realizzare poi all'interno del processo produttivo, per rendere finalmente Atac un'impresa virtuosa, che riesca a garantire un servizio di mobilità efficiente per i cittadini, migliorandone la qualità della vita.