

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1936 - ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON PERIFERICO PER LE ANNUALITÀ DAL 2024 AL 2027

Roma, 9 novembre 2023

Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 31 ottobre 2023, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, entrambe aventi a oggetto “*Approvazione della Relazione ai sensi dell'art. 14 comma 3 del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 e scelta dell'affidamento in house quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027*”. La prima è stata trasmessa all'Autorità, dietro richiesta di quest'ultima, in data 25 settembre 2023, mentre la seconda è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'apposita sezione “*Trasparenza SPL*”, in data 30 ottobre 2023.

Con la Decisione n. 67/2023, la Giunta ha sottoposto all'Assemblea Capitolina la proposta di: (i) approvare la relazione *ex* articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, nella quale si individua l'affidamento *in house* come forma di gestione del servizio di trasporto pubblico locale non periferico sul territorio di Roma Capitale per il periodo 2024-2027 (anche “*Relazione*”); (ii) dare mandato al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di provvedere a tutte le attività conseguenti, tra cui l'aggiornamento dell'avviso di pre-informazione e la predisposizione del Piano Economico Finanziario Simulato e della deliberazione di affidamento del servizio ad ATAC S.p.A., ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. La proposta è stata approvata dall'Assemblea Capitolina con la citata Deliberazione n. 159/2023.

Nella Relazione allegata l'ente dà conto delle ragioni della forma di affidamento scelta, in vista dell'adozione della successiva delibera di affidamento *in house* e del Piano Economico Finanziario (di seguito, “PEF”). L'oggetto del nuovo affidamento *in house* ad ATAC S.p.A. riguarda in particolare la gestione dei servizi di: (i) metropolitana A, B/B1 e C (in via di estensione); (ii) superficie tramite autobus, tram e filobus; (iii) eventuali servizi a chiamata effettuati a supporto del servizio di linea, rientranti nell'ambito del trasporto pubblico locale.

L'Autorità ritiene che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi in esame non siano, allo stato, sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dalla normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 14.

Tale disposizione, ai commi 2 e 3 (richiamati dall'articolo 32 del medesimo d.lgs. n. 201/2022, con specifico riferimento alla materia del trasporto pubblico locale), stabilisce invero che, prima della procedura di affidamento, l'ente deve dare conto, in un'apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione, basata su una serie di parametri rilevanti, quali: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Nella relazione devono essere, altresì, evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.

Come di seguito illustrato, nella Decisione della Giunta Capitolina n. 67/2023 e nella Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159/2023, che approva la Relazione ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, la valutazione di molti dei parametri sopra elencati è assente o non è comunque corroborata da evidenze documentali idonee a supportarne la fondatezza.

***(i) Sulle sinergie e la flessibilità del rapporto in house***

Per supportare la scelta dell'affidamento nella forma *in house*, l'ente sostiene, innanzitutto, che la gestione diretta del servizio tramite società *in house* consente di instaurare rapporti sinergici tra il socio, al quale è affidata l'individuazione delle linee di indirizzo e di obiettivi anche non economici (quali il miglioramento della qualità ambientale, della salute pubblica, della sicurezza e dello sviluppo economico della città) e il soggetto chiamato a tradurli operativamente. La flessibilità del contratto di servizio permetterebbe, inoltre, di introdurre miglioramenti, anche di carattere qualitativo e ambientale, e di intervenire in maniera diretta e tempestiva nella gestione del servizio tenendo conto delle contingenze trasportistiche, come ad esempio quelle emerse in conseguenza della emergenza sanitaria da Covid-19.

L'Autorità ritiene che tale argomentazione sia fallace e inidonea a giustificare la forma di affidamento scelta dall'ente, in quanto, in primo luogo, omette di considerare che l'invocata sinergia tra ente affidante e gestore del servizio rappresenta una conseguenza propria e tipica di ogni affidamento *in house* e, se il parametro per valutarne la legittimità fosse questo, l'utilizzazione di tale forma di affidamento sarebbe la regola generale<sup>1</sup>. In secondo luogo, anche ammettendo che le negoziazioni per modulare diversamente gli elementi contrattuali in caso di mutate esigenze del

---

<sup>1</sup> In questi termini si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, rilevando come sia “*tautologica e irrilevante l'affermazione per cui la configurazione in house consente all'ente affidante un più pervasivo controllo sul servizio*” (TAR Lombardia, Milano, n. 2536/2022).

servizio possano risultare agevolate dalla natura *in house* del gestore, non può di certo affermarsi che i costi di transazione siano, in virtù della stessa, inesistenti o annullati.

L'ente dovrebbe, piuttosto, dimostrare che la scelta dell'affidamento *in house* si giustifica tenendo conto di tutti i parametri tecnici, economico-finanziari e qualitativi individuati dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 nella fase di scelta della modalità di affidamento del servizio pubblico locale, oltre che di quelli che sono successivamente richiesti in sede di adozione della delibera di affidamento *in house* (cfr. articolo 17)<sup>2</sup>.

Risulta, dunque, del tutto superata, alla luce della normativa frattanto intervenuta - la quale prevede obblighi ulteriori e più stringenti rispetto al passato - la giurisprudenza richiamata da Roma Capitale nella quale si riteneva che il trasporto pubblico locale rappresentasse un settore non soggetto per intero al regime della concorrenza e nel quale l'affidamento *in house* ha carattere strutturale<sup>3</sup>.

**(ii) Sui supposti incrementi quantitativi e qualitativi dell'offerta**

Nel motivare la scelta dell'*in house*, Roma Capitale fa, inoltre, riferimento agli incrementi quantitativi e qualitativi attesi dall'offerta del servizio da parte di ATAC S.p.A., sottolineando come la società sia destinataria di ingenti risorse finanziarie, derivanti principalmente dai fondi del PNRR (come soggetto attuatore di secondo livello) e del Giubileo 2025, che consentiranno un importante rinnovo della flotta esistente. Il processo di rinnovamento del parco mezzi è iniziato, sottolinea l'ente, grazie a una "*straordinaria opera di investimenti in vetture garantita da Roma Capitale nel quadriennio 2018/2021*", unitamente a forme di investimenti autofinanziati dall'azienda. È prevista, inoltre, una crescita dei passeggeri e quindi dei ricavi pari al 12% rispetto al 2019, grazie al miglioramento della qualità del servizio in termini di produzione, regolarità e affidabilità, rinnovo della flotta.

Anche tali argomentazioni non risultano in alcun modo convincenti, posto che l'ente non ha fornito alcun dato dal quale potersi ricavare che il rinnovo del parco mezzi porterà a un miglioramento della qualità del servizio tale da incrementare l'efficienza gestionale dell'operatore. I dati ricavabili dalle precedenti gestioni, di seguito sinteticamente illustrati, tendono piuttosto a dimostrare l'incapacità del gestore di migliorare il servizio nei termini prospettati.

Nello specifico, i dati sulla qualità erogata, illustrati nella "*Relazione Annuale 2021/2022 sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l'attività svolta*" dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito "ACoS"), sono particolarmente rappresentativi di un servizio poco soddisfacente, soprattutto con riferimento al trasporto pubblico locale di

---

<sup>2</sup> La stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 100/2020, citata dall'ente a supporto dell'esigenza di salvaguardare valori ambientali e sociali nella gestione del trasporto pubblico locale, ha chiarito che la disposizione allora vigente, contenuta nell'articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 (convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012) richiedeva l'indicazione delle ragioni dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento e che ciò non poteva che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'*in house* invece di rivolgersi al mercato.

<sup>3</sup> Cfr. sentenza del TAR Lazio n. 1280/2020.

superficie, con un indicatore di regolarità del servizio medio del 53,4%<sup>4</sup>, contro un obiettivo *standard* dell'80%<sup>5</sup>.

Risulta che la società dal 2016 al 2019 ha pagato ogni anno penali per il mancato raggiungimento degli obiettivi contrattuali in un *range* del 1,36%-0,79% dell'intero corrispettivo da Contratto di Servizio<sup>6</sup>, ovvero tra i 6,1 e i 3,8 milioni di euro l'anno. Negli anni 2020 e 2021, le penali comminate sono state soltanto pari allo 0,3%, ma ciò è da ricondursi alla sospensione nell'applicazione delle penali relative agli indicatori di regolarità e di controllo dell'evasione tariffaria, disposta dalla legge n. 27/2020 durante l'emergenza Covid-19. Non a caso, secondo le informazioni fornite dalla stessa Roma Capitale, nel 2022 l'importo delle penali si è già nuovamente attestato allo 0,8%, nonostante nel primo trimestre valessero ancora le disposizioni eccezionali relative al periodo Covid-19 (come noto, lo stato di emergenza si è concluso il 31 marzo 2022).

Per quanto riguarda la soppressione delle corse, dalla Relazione di AcoS si contano circa 43 mila corse perse sulla metro (52 mila nel 2020, 34 mila nel 2019) e 976 mila sulla rete di superficie (1,1 milioni nel 2020 e 1,6 milioni nel 2019). Tra le principali cause, vi sono guasti ai treni e mancanza di materiale rotabile, indice della scarsità delle attività di manutenzione. Nei servizi di superficie, inoltre, per la maggior parte delle corse sopresse non è stata rilevata alcuna causa.

Deve, inoltre, osservarsi che la leggera crescita di produzione del servizio di superficie e metropolitana registrata dal 2016 (134,1 mil. vetture-km) al 2021 (143,1 mil. di vetture-km) è avvenuta, tra le altre, grazie a una ingente iniezione di nuove vetture tra il 2019 e il 2021, di cui 667 su 811 finanziate da Roma Capitale, come emerge dalle informazioni fornite dall'ente<sup>7</sup>.

In effetti, per il periodo 2018-2022, dalle informazioni trasmesse dall'ente (fonte bilanci ATAC) risultano a consuntivo 28 milioni di euro di investimenti in nuovi autobus finanziati da Roma Capitale, a fronte di 7 milioni di euro in autofinanziamento acquistati da ATAC S.p.A.<sup>8</sup>. Per il periodo dal 2023 al 2026, risulta da Piano Concordatario l'acquisto di altri 1057 nuovi mezzi, tra cui 411 vetture elettriche finanziate con fondi del PNRR. Tali nuovi investimenti, in realtà, ben potrebbero essere dirottati su eventuali operatori diversi dall'attuale gestore, considerato che il soggetto attuatore dei fondi PNRR è proprio Roma Capitale, laddove invece altri 432 mezzi nuovi

---

<sup>4</sup> Media su dati semestrali dal primo semestre del 2017 al primo semestre del 2020.

<sup>5</sup> Si osserva quindi che, con un obiettivo *standard* pari all'80%, già si assume che il numero di corse effettuate sia inferiore di un quinto rispetto al numero di corse previste nel programma di esercizio.

<sup>6</sup> Dalle informazioni fornite da Roma Capitale, il calcolo della penale da applicare viene determinato dal confronto tra la qualità richiesta (obiettivo) e la qualità erogata (misurata come media semestrale dei valori mensili) e il cui valore complessivo (per entrambi i semestri) non può superare il 3% dei corrispettivi consuntivati per l'anno.

<sup>7</sup> Tra le ulteriori cause si registrano: il sub-affidamento di ventitré linee periferiche e trentacinque collegamenti scolastici a operatori privati, per cui sottraendo le corse svolte da questi ultimi, il dato totale è di 137,7 vetture-km nel 2021, di poco superiore al livello del 2016; l'incremento dei trasferimenti regionali, che hanno materialmente finanziato le corse aggiuntive sulle linee della rete portante in tempo di emergenza Covid-19.

<sup>8</sup> Dalla nota di risposta di Roma Capitale del 25 settembre 2023 (pag. 6), si apprende che i preventivi da Piano Concordatario erano ben diversi: 89 mln/euro autofinanziati da ATAC S.p.A. e 118 milioni di euro finanziati da Roma Capitale, per un totale di 207 mln/euro. Tuttavia, successivamente all'approvazione del Piano Concordatario, Roma Capitale ha assunto l'indirizzo di procedere direttamente all'acquisizione di gran parte dei mezzi (per un totale di 667 degli 811 acquistati fino al 2022) e di conferirli ad ATAC S.p.A. in usufrutto oneroso.

provengono da fondi per il Giubileo 2025, assegnati direttamente ad ATAC quale soggetto attuatore (con un 10% della spesa in autofinanziamento)<sup>9</sup>.

Con riferimento alla qualità del servizio percepita, i dati illustrati nella Relazione di ACoS 2021/2022, rivelano una marcata insoddisfazione degli utenti in riferimento al trasporto pubblico locale di superficie (nel 2021, il 60% ha dichiarato di essere “Per niente soddisfatto” o “Poco soddisfatto” e nessuno si dichiara “Molto soddisfatto”). Tali informazioni non sono del resto smentite da quanto illustrato nella Relazione fornita da Roma Capitale, laddove evidenzia che il voto medio attribuito alla mobilità pubblica e privata (trasporto pubblico di linea, taxi e strisce blu) risulta avere valori nettamente inferiori alla sufficienza negli anni antecedenti al 2020, raggiungendo la sufficienza soltanto alla fine del periodo Covid-19 (dati ad aprile 2022), a fronte, evidentemente, della drastica riduzione nell’uso dei mezzi pubblici dovuta all’emergenza sanitaria.

Quanto all’anno corrente, i dati sulla qualità, recentemente pubblicati nel I° Volume della Relazione Annuale 2022/2023 di ACoS “*L’attività dell’Agenzia e l’indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale*”, di ottobre 2023, mostrano come nel 2023 il settore del trasporto pubblico locale di Roma abbia registrato valutazioni tendenzialmente negative e peggiorative rispetto al passato. Il dato medio della valutazione dei servizi di trasporto pubblico, con particolare riferimento ad autobus e tram, è pari a 5,6. I fattori che maggiormente incidono sulla valutazione degli utenti sono le attese, il numero inadeguato di mezzi in circolazione, l’incertezza sul regolare servizio, il sovraffollamento in determinati orari c.d. di punta<sup>10</sup>. Un andamento leggermente migliore, ma sempre insufficiente, si registra in merito al servizio di metropolitana, mediamente valutata con punteggio del 5,9.

Si fa presente, infine, che dall’edizione più recente del “*Report on the quality of life in European cities, 2020*” della Commissione europea emerge un quadro drammatico, nel quale Roma è la penultima tra tutte le città dei Paesi Europei e le maggiori città della Turchia<sup>11</sup> per grado di soddisfazione relativo al trasporto pubblico locale, con solo il 26% di intervistati che si è dichiarato soddisfatto del servizio; a ciò si lega un utilizzo più intenso della media europea dell’autovettura, principale mezzo di spostamento per circa il 50% dei romani intervistati, anche in virtù del fatto che Roma è ultima nel *ranking* delle città europee per utilizzo della bicicletta in una giornata tipo (solo il 5% degli intervistati la usa)<sup>12</sup>.

Nella citata Relazione annuale 2021/2022, per finalità di confronto con ATAC S.p.A., l’ACoS ha pubblicato alcuni dati di offerta e aziendali di un campione di aziende municipalizzate delle città europee, aggiornati al 2022: ATM (Milano), AMN (Napoli), GTT (Torino), CRTM (Madrid), BVG (Berlino), TFL (Londra) e RATP (Parigi). Ferme restando le differenze strutturali che ovviamente caratterizzano ogni singola realtà, dal confronto si ottengono alcuni indicatori e *ranking* significativi.

---

<sup>9</sup> Cfr. Documento del Commissario Straordinario per il Giubileo 2025 “*Giubileo 2025. Allegato 1 DPCM. Programma dettagliato degli interventi. Elenco e Schede descrittive*”, disponibile alla pagina <https://www.osservatoriopnrrgiubileoroma.it/wp-content/uploads/2023/06/alegato-1.pdf>.

<sup>10</sup> In generale, più ci si allontana dal centro storico, più la valutazione tende a scendere (eccezione fatta per il Municipio VII).

<sup>11</sup> Il campione comprende ottantatré città con popolazione al di sotto dei duecentocinquanta mila abitanti fino a oltre cinque milioni di abitanti appartenenti a Paesi dell’area EU, EFTA, il Regno Unito, i Balcani Occidentali e la Turchia.

<sup>12</sup> Circa il 40% dei romani intervistati utilizza i mezzi pubblici in una giornata tipo. A Parigi e Londra circa il 60% ha dichiarato di usare il trasporto pubblico nella giornata tipo; il 55% circa a Madrid; il 50% circa a Berlino.

Ad esempio, viene illustrato un *ranking* dell'offerta pro-capite di trasporto pubblico locale (bus e metro) da parte di ciascuna delle aziende municipalizzate del campione. Nel territorio dell'area urbana, ATAC è penultima con circa 50 vett\*km pro-capite, seguita solo da AMN (Napoli), mentre ATM (Milano) è prima tra le città italiane, con circa 120 vett\*km pro-capite, e RATP (Parigi) svetta a livello europeo con oltre 200 vett\*km pro-capite. Si attesta a un livello molto basso a Roma anche la ripartizione dell'offerta su metropolitana (38%), superiore soltanto a Napoli e Torino, mentre a Milano raggiunge il 65%, valore superiore a quelli di Berlino e Parigi.

### ***(iii) Sulle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento in house***

Roma Capitale fornisce infine una motivazione economico-finanziaria della scelta dell'affidamento *in house*, che si fonda su presunti risparmi di costi e incrementi di ricavi emergenti dal PEF che sarà adottato. Sono inoltre evidenziati i risparmi che deriverebbero per l'amministrazione dal regime di *net cost*<sup>13</sup> e dalla determinazione di costi inferiori ai costi *standard*, che rappresentano attualmente il valore di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite procedura a evidenza pubblica. In particolare, l'ente indica una previsione di risparmio complessivo di circa il 15% rispetto ai valori derivanti dall'applicazione dei costi *standard* previsti dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157 del 28 marzo 2018, recante "*Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei relativi criteri di aggiornamento e di applicazione*"<sup>14</sup>.

A tale riguardo l'Autorità osserva che, fermo restando che il modello di gestione *net cost*, già adottato per ATAC S.p.A. nell'attuale Contratto di servizio, non risulta essere stato sinora in grado di generare vantaggi di efficienza nella gestione del servizio o risparmi per l'amministrazione, l'ente non ha fornito alcuna evidenza a supporto delle stime fornite, ma solo generici riferimenti al miglioramento della flotta e delle politiche di mobilità.

Con particolare riguardo all'asserito risparmio del 15%, deve ricordarsi che a concorrere per la determinazione del costo *standard* unitario del servizio vi sono elementi quali la velocità commerciale, la quantità di bus-km di servizio, l'ammodernamento del materiale rotabile per bus-km di servizio. Vi è dunque da ritenere che il rinnovo della flotta e l'aumento della quantità di bus-km - da incrementarsi del 15% nel quadriennio 2024-2027 - porteranno a una riduzione anche del costo *standard* di riferimento e non solo del costo unitario medio previsto dal PEF.

Inoltre, si deve evidenziare che l'amministrazione cita valori di costo a valenza prospettica, afferenti a un documento (il PEF) allo stato ancora non disponibile, stante la sequenza fisiologica delle fasi procedurali, e che dovrà essere pubblicato quale allegato alla delibera di affidamento *in house* del servizio, dopo essere stato preventivamente inviato per le verifiche di competenza all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

---

<sup>13</sup> Nel regime *net cost* la copertura dei costi sostenuti dal gestore è assicurata in parte dal corrispettivo contrattuale, al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria rispetto agli obblighi di servizio imposti dall'ente affidante, e in parte dagli introiti derivanti dai ricavi da traffico, in relazione ai quali il gestore assume la titolarità diretta e il relativo rischio commerciale.

<sup>14</sup> In altre parole, Roma Capitale ritiene che un'eventuale gara per l'affidamento dei servizi in esame sarebbe bandita con corrispettivi a base d'asta significativamente superiori a quelli che dovranno derivare da PEF posto a base del contratto di servizio in house 2024-2027. A tale proposito, l'ente segnala che le gare svoltesi in Italia per l'affidamento di trasporto pubblico hanno registrato ribassi sempre estremamente contenuti (inferiori all'1%) e che anche le procedure che hanno fatto registrare i ribassi più significativi non hanno mai superato il 5-7%.

Il supposto vantaggio in termini di costo unitario medio dal -5% nel primo anno fino al -25% nel quarto anno (complessivamente 15%), rispetto all'eventuale corrispettivo a base di gara costituito dal costo *standard*, non può quindi che valutarsi nella sua natura di mera dichiarazione d'intenti, senza considerare che, posta l'esperienza sulla passata gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A., tale previsione rischia di essere totalmente disattesa.

Lo stesso D.M. MIT n. 157/2018 riconosce comunque la possibilità di utilizzare il costo *standard* quale corrispettivo a base d'asta "con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore". Non vi sarebbe pertanto il divieto di fissare un corrispettivo a base di gara minore, se l'amministrazione lo motivasse con il fine di promuovere l'efficienza del servizio.

Deve rilevarsi, in ogni caso, l'omissione da parte dell'amministrazione di una compiuta valutazione circa l'andamento complessivo della gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A. e sui problemi che ne hanno caratterizzato l'operatività e la capacità di investimento e di redditività, generando nella cittadinanza un diffuso senso di insoddisfazione e di sfiducia per la qualità del servizio. Tra le argomentazioni dell'ente si rilevano, infatti, soltanto alcuni riferimenti ai più recenti interventi di rinnovo della flotta - peraltro, come già notato, principalmente in capo all'ente affidante - e al presunto grado di soddisfazione dell'utenza, in assenza di una più ampia valutazione della gestione pregressa, quale base necessaria alla riconferma della modalità di gestione *in house*.

In conclusione, si ritiene che la Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi ad oggetto l'approvazione della relazione ex articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e l'individuazione di ATAC S.p.A. quale soggetto affidatario *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per il periodo 2024-2027, siano illegittime in quanto non idonee ad assolvere agli obblighi previsti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Le valutazioni e le motivazioni fornite dall'ente a supporto della scelta dell'affidamento *in house* del servizio risultano infatti carenti, non documentate e contraddittorie, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni del servizio da parte del medesimo operatore, che, come previsto dallo stesso articolo 14, comma 2, dovrebbero essere considerati alla base della scelta dell'affidamento.

In virtù di quanto sopra, l'Autorità auspica che Roma Capitale valuti la possibilità di una iniziale e quantomeno graduale apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico locale non periferico, per esempio attraverso una divisione in lotti opportunamente individuati e costituiti da sub-aree del territorio cittadino, nell'ambito di un piano programmatico che ne preveda la progressiva messa a gara.

Il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma Capitale potrebbe infatti ben essere diviso in lotti, adeguatamente dimensionati, da un lato, per favorire la massima partecipazione, dall'altro, per minimizzare le esigenze di coordinamento tra operatori. A tale riguardo, vi sono diverse esperienze in altre capitali europee, con esempi virtuosi di lottizzazione anche estrema dei servizi da porre a gara<sup>15</sup>. Non sembrano peraltro sussistere evidenze conclusive sull'esistenza di economie

---

<sup>15</sup> Da quanto riportato nella *OECD Competition Policy Roundtable Background Note* su "Competition and regulation in the provision of local transportation services" (disponibile al link <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and->

di scala nel servizio di trasporto pubblico su gomma, tali da rendere meno efficiente l'eventuale suddivisione e messa a gara del servizio in lotti. Anzi, propendono a favore di tale soluzione non solo le efficienze immediate derivabili dalla concorrenza "per il mercato", ma anche i benefici ottenibili dalla concorrenza "per confronto", anche detta *yardstick competition*, che possono svilupparsi nel tempo mediante la coesistenza di più operatori dello stesso servizio attivi in aree limitrofe.

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

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento di Roma Capitale al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente a oggetto la decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, relative all'affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità 2024-2027***

L'Autorità, il 31 ottobre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato a Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi a oggetto l'approvazione della relazione ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e la scelta dell'affidamento *in house* quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi di trasporto pubblico locale non periferico non siano sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022, sia con riguardo agli aspetti quantitativi e qualitativi

---

*regulation-in-the-provision-of-local-transportation-services-2022.pdf*), nella città di Londra le 675 tratte di autobus, preventivamente pianificate da *Transport for London* (ente responsabile dell'organizzazione e il funzionamento del trasporto pubblico locale), vengono poi messe a gara singolarmente, con una tempistica scaglionata che consente di mantenere una pressione concorrenziale sui prezzi e non chiudere il mercato. Anche a Stoccolma il servizio pubblico di bus è da decenni affidato con gara in singoli lotti, dividendo il territorio della città in sub-aree, e il vincitore della gara si occupa anche dell'attività di pianificazione.

dell'offerta, sia in merito alle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento *in house*, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni da parte del medesimo operatore.

Roma Capitale, con comunicazione del 20 dicembre 2023, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti contestati, ipotizzando anche l'obiettivo di prevedere, alla fine del periodo del prossimo affidamento, l'apertura al mercato per l'intera gestione del servizio di trasporto pubblico locale attualmente oggetto di affidamento *in house*.

L'Autorità, pur apprezzando l'intenzione di Roma Capitale di non escludere l'indizione di una procedura di gara alla scadenza del prossimo affidamento, ha ritenuto che le informazioni fornite dall'ente non siano sufficienti a far venire meno le violazioni riscontrate nel parere motivato, trattandosi, allo stato, di mere dichiarazioni di volontà. Pertanto, nella sua adunanza del 10 gennaio 2024, l'Autorità ha deliberato di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro le delibere oggetto del citato parere motivato.

---