

## Aspetti normativi / GARA VS AFFIDAMENTO DIRETTO

Possiamo affermare che l'orientamento del legislatore italiano, così come quello europeo, tenda verso la liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale. Riducendo all'osso l'enorme produzione legislativa degli ultimi 20 anni l'apparato normativo:

**D.lgs 422/1997** – Prevedeva la gara quale unica forma per l'affidamento del TPL

Il **Regolamento UE 1370/07**, che trova piena legittimazione nell'ordinamento italiano grazie all'art. 61 della L.99/2009, segue un'analogia traiettoria lasciando però la possibilità per gli enti affidanti ulteriori soluzioni nell'individuazione degli affidatari:

- a) Affidamento in House  
Art. 5 par.2
- b) Affidamento a terzi con gara  
Art. 5 par. 3
- c) Affidamento diretto al di sotto del valore soglia  
Art. 5 par. 4
- d) Affidamento diretto in caso di emergenza  
Art. 5 par. 5

<p>La scelta dell'affidamento in house non è indolore. Come prima cosa devono essere soddisfatte le condizioni previste dal codice appalti (art.4 D.Lgs 50/2016) e dalla legge 102/2009, che impongono, da un lato, la motivazione di tale scelta nel rispetto dei principi <b>ECONOMICITA' – EFFICACIA – IMPARZIALITA'- PARITA' DI TRATTAMENTO –TRASPARENZA PROPORZIONALITA' – TUTELA DELL'AMBIENTE ED EFFICIENZA ENERGETICA</b>; dall'altro l'obbligo di affidare comunque, attraverso procedura ad evidenza pubblica, almeno il 10% del servizio.</p>	<p>Condizioni richiamate nella segnalazione congiunta del 25/10/2017 di AGCM – ANAC - ART</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

**DL 50/2017** (convertito in legge 96/2017 c.d. manovrina)

- Revisione del meccanismo di ripartizione del fondo nazionale trasporti con penalizzazioni per Regioni ed Enti che procedono con affidamenti diretti (-15%);
- Definizione dei bacini;
- Introduzione dei costi standard;
- Lotta all'evasione;
- Mantenimento e rinnovo del materiale rotabile a carico delle società (10% corrispettivo contrattuale);
- Introiti da tariffazione al 35%;
- Obbligo per l'Ente Locale o la Regione affidante di avvalersi obbligatoriamente di un'altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto qualora il gestore uscente ovvero uno dei concorrenti sia controllato o partecipato dall'ente affidante ovvero sia affidatario del servizio in via diretta o in house.

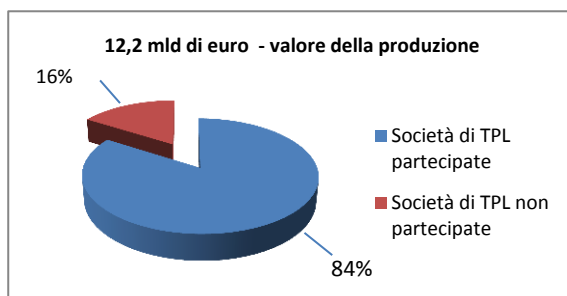
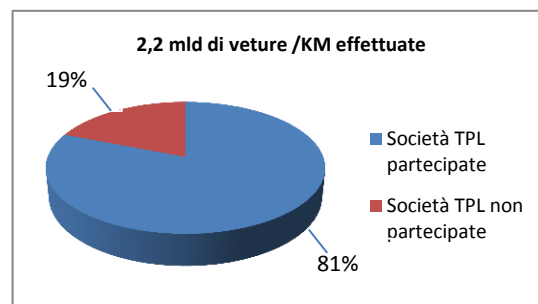
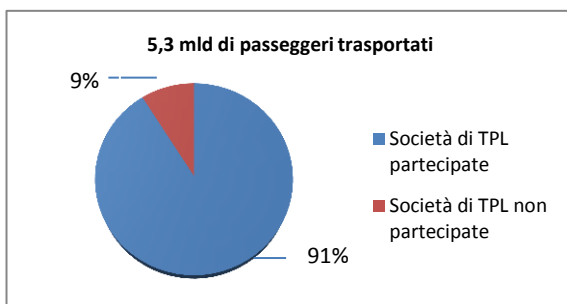
## CONSIDERAZIONE GENERALI SULLE AZIENDE DI TPL

La normativa sembra indicare inesorabilmente la via della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, tuttavia nulla impone rispetto alla natura pubblica della società gestore del servizio, oltre ad offrire comunque, nei limiti sopra richiamati, la possibilità di affidamenti diretti.

### Sfatiamo il mito che nel TPL pubblico = inefficienza e debito.

Complessivamente le aziende di TPL in Italia sono 1020, di cui 144 (158 se si considerano Holding, agenzie della mobilità società patrimoniali, che non svolgono il servizio trasporto) sono società a partecipazione pubblica.

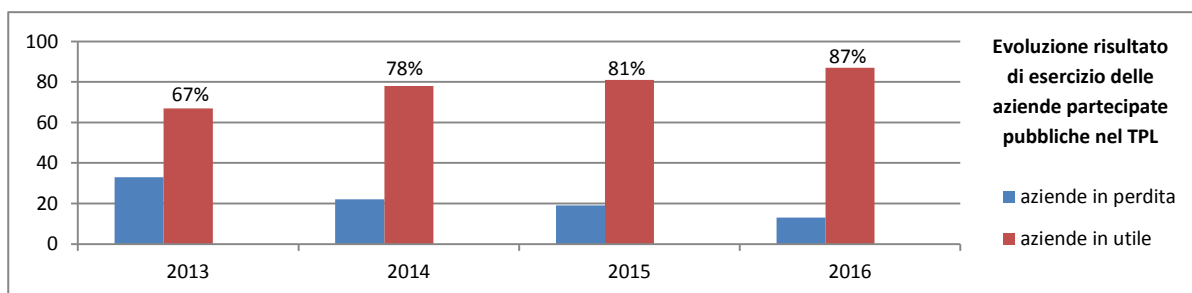
Le società a partecipazione rappresentano quindi l'11,2% del totale delle aziende, ma svolgono l'81% delle percorrenze totali, trasportano il 91% dei passeggeri e occupano 87% degli addetti del settore (che complessivamente sono 124.500).



Dal 2012 al 2016 a contrazione delle risorse destinate agli investimenti per il rinnovo del parco macchine ha inciso per il 3,2% sull'ammontare del parco mezzi.

Si riscontra un nuovo trend positivo nell'ultimo anno.

### L'87% delle imprese è in utile (2016), tuttavia gli investimenti tendono a diminuire.



Sono 15 le aziende che hanno chiuso in perdita il 73% delle quali ha fatto comunque registrare un MOL positivo. Tariffe base: € 1,5 in Italia; € 1,8 in Francia; € 2,84 in Germania; € 3,2 a Londra.

Affidamenti 2015 (74% dei Contratti di servizio): il 68% con Affidamenti Diretti, 5% tramite l'istituto dell'in house providing, mentre il restante 27% tramite le gare.

Nel Lazio si contano 234 Affidamenti Diretti, 23 gare e 7 affidamenti in house, mentre in Lombardia le gare sono state 121 gare, 79 gli AD e 6 gli affidamenti in house).

## ATM VS AMA

Un esempio virtuoso nel panorama delle aziende di trasporto pubblico locale è rappresentato dalla milanese ATM. Oltre a gestire il trasporto pubblico della città di Milano, ATM (100% comune di Milano), attraverso la controllata NORD EST TRASPORTI, copre i servizi di trasporto extra urbani dell'area nord est e quello di 53 comuni lombardi.

Anche qui la discussione è accesa intorno alle diverse opzioni che riguardano l'affidamento del servizio nel 2019, quindi tra la scelta di procedere tramite procedura ad evidenza pubblica oppure andare per affidamento diretto.

A cambiare, rispetto ad ATAC, sono ovviamente le condizioni di partenza. ATM infatti (vedi tabella sotto), è una società in attivo. Questo comporta che, a prescindere dalla decisione, l'obiettivo resta paradossalmente la tutela del servizio pubblico gestito da un'azienda pubblica, evitando di cederlo a player stranieri. La gara in questo caso non significa privatizzare, ma avere un'azienda partecipata forte che potrebbe partecipare alla procedura salvaguardando in questo modo risorse (che in caso di affidamento subirebbero una contrazione per le predisposizioni del DL 50/2017) e gli altri affidamenti di cui è attualmente titolare.

Aziende TPL – Confronto Roma – Milano 2016 (dati sole24 ore)			
	ATAC	ATM	Diff.%
Chilometri	150.350.000	169.500.000	-12.7
Dipendenti	11.878	9.695	18.4
Chilometri per dipendenti	12.658	17.483	-38.1
Risultato	-79.194.384	23.779.000	130.0
<b>Ricavi biglietti</b>	<b>260.710.077*</b>	<b>423.000.000</b>	<b>-62.2</b>
<b>Investimenti sul parco mezzi</b>	<b>16.407.000</b>	<b>172.000.000</b>	<b>-948.3</b>
Mol	56.821.859	163.400.000	-187.6
Valore della produzione	929.400.000	1.056.400.000	-13.7
%Mol su valore della produzione	6,1	15,5	-153.0

Nel leggere la tabella bisogna tener presente le differenze rispetto all'area territoriale da coprire e alla conformazione delle due città. Tuttavia è altresì evidente che gli squilibri più importanti riguardano i ricavi da bigliettazione e, in particolare, gli investimenti sul parco mezzi. Categorie sulle quali sono possibili operazioni attente all'economicità aziendale.

Il problema di Atac risiede in una gestione che non ha seguito sempre i principi economici.

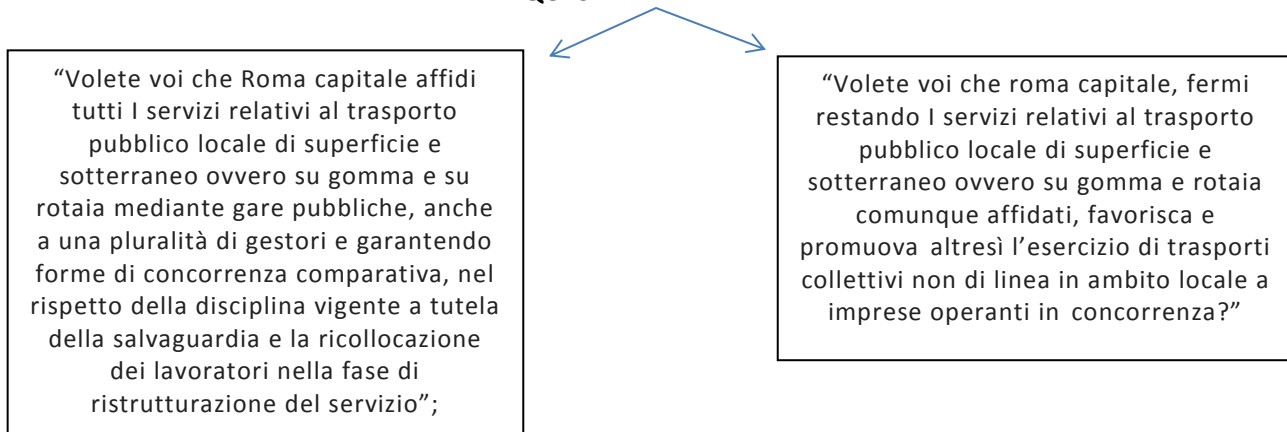
\*I ricavi da bigliettazione Atac per l'anno 2017 sono stati pari a **264.891.0283**

## LIBERALIZZAZIONE O PRIVATIZZAZIONE?

*A questo riguardo buona parte della letteratura empirica non distingue adeguatamente fra privatizzazioni e apertura dei mercati alla concorrenza, chiaramente due tipi di riforma diversi, come è dimostrato dal fatto che ci sono Paesi e settori aperti alla concorrenza in cui la maggior parte delle imprese di certi settori sono pubbliche (ad es. i Paesi scandinavi per il settore elettrico), e Paesi dove le imprese sono private ma operano in regime di concessione monopolistica (come il servizio idrico in Francia). Professor MASSIMO FLORIO*

*In sostanza la legge non riconosce e garantisce le cosiddette leggi naturali del mercato, ma pone le linee costitutive del mercato stesso. Nel sistema menzognero del neoliberalismo si cerca di scaricare le responsabilità sulla burocrazia senza tener conto che proprio le privatizzazioni pongono il presupposto per una collusione tra poteri economici, politica e burocrazia. Professor PAOLO MADDALENA*

### QUESITI REFERENDARI



- 1. Il referendum formalmente non parla di privatizzazione, ma di fatto, alla luce dello stato del trasporto pubblico romano e della sua società di gestione, aprire al mercato significa svendere ai privati proprio nel momento in cui c'è bisogno di una convergenza di azioni e di piani di investimento di lungo periodo, che non rientrano nelle missioni di aziende private che puntano invece nell'immediato profitto.**

*ART. 41. Cost. L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 12 La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.*

*ART. 42. Cost. La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.*

*Art. 43. Cost. A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse general*

2. La ricerca di un regime concorrenziale tramite una competizione per il mercato, quindi su meccanismi di gara dove sono chiamate a concorrere imprese per avere diritto a servire un determinato mercato, è una via fallimentare. *La letteratura economica ha smentito un simile orientamento dimostrando come una concorrenza per il mercato è un meccanismo che conduce ad operare in un regime monopolistico.* La concorrenza nel mercato, a cui si ambisce, può essere tale quando si fonda sulla formazione dei prezzi.

**Alla luce di questo: si crea realmente un mercato o piuttosto una rendita?**

**Quando parliamo di mercato dobbiamo quindi definire a cosa ci stiamo riferendo e chi vogliamo realmente avvantaggiare: i cittadini o le imprese?**

3. Dobbiamo poi avere una visione chiara rispetto ad una possibile perdita dell'affidamento del servizio da parte di Atac. Questa eventualità non sarebbe indolore per la collettività ed in particolare per i cittadini di Roma. Perdere il servizio, in questo momento, per Atac significa fallire con ripercussioni importanti per i creditori, tra i quali il più esposto è proprio il Comune di Roma con oltre 500 milioni di euro oggi esigibili in bilancio. Il venir meno di un simile ammontare comporterebbe il default per la Capitale con ricadute importanti sui servizi pubblici e sull'intera economia cittadina.

SCELTE DI QUESTO TIPO RICHIEDONO: **PROGETTUALITA'** – **PIANIFICAZIONE** – **CONDIVISIONE**

## INVESTIRE NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

In uno studio della Cassa Depositi e Prestiti del 2017 sugli investimenti del trasporto pubblico si sosteneva che:

Il finanziamento degli interventi a sostegno della mobilità appare strategico non soltanto in ragione del beneficio che questi possono produrre sull'utenza, sulle imprese del settore e sulle aziende della filiera, ma anche per l'impatto che interventi di questo tipo determinano per l'intero sistema economico nazionale.



Tutto considerato dunque, si stima che se si realizzassero in maniera sistemica tutti gli investimenti necessari a dare un nuovo slancio al TPL si otterrebbe un impatto annuo in termini di valore aggiunto pari a **circa € 5,6 miliardi, lo 0,3% del PIL.**

**Al contempo si creerebbero circa 137 mila nuove unità di lavoro, pari a un incremento occupazionale dello 0,6%.**

E' evidente l'urgenza e l'opportunità sul territorio di un investimento nel trasporto pubblico locale attraverso il quale orientare la politica di sviluppo industriale della regione e della città metropolitana.

**E' ancora più evidente che uno sforzo di questo tipo sottintende una politica generale sui trasporti che oggi risulta essere del tutto assente nelle agende istituzionali.**



**Una prematura apertura al mercato, senza una pianificazione strategica e una valutazione puntuale dei costi benefici ad essa associata, potrebbe risultare controproducente soprattutto in questa fase. Si tratta di operazioni che richiedono tempo e approfondimenti, che quindi hanno un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, diametralmente opposto agli obiettivi di un'azienda privata che mira al massimo profitto con obiettivi di breve periodo.**

**Le risorse pubbliche necessaria per lo svolgimento dei servizi del trasporto pubblico possono divenire investimenti laddove si garantisce l'effetto moltiplicatore che solo un'azienda pubblica può generare. Ossia risorse spese per la gestione più ricavi della gestione stessa da tramutare nuovo parco macchine, nuove infrastrutture.**

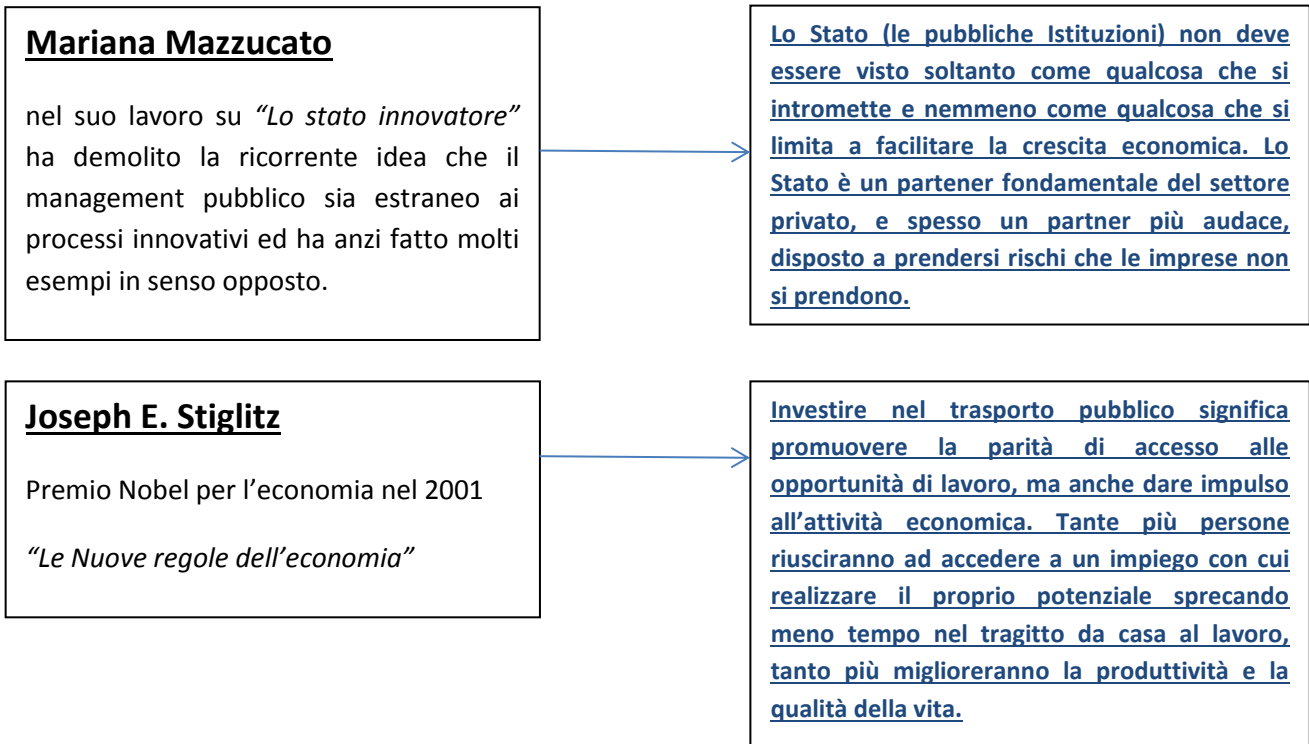
Ciò non significa porre scarsa attenzione all'efficienza e all'economicità dell'impresa e non considerare tali quelle dei trasporti pubblici locali. Ma porsi piuttosto in una prospettiva ambiziosa di progresso anche alla luce delle prospettive di sviluppo che sono poste alla base dei **PUMS (PIANI URBANI DELLA MOBILITA' SOSTENIBILE).**



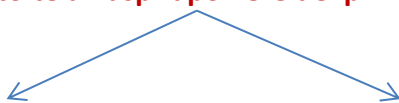
**Piano strategico volto a soddisfare la domanda di mobilità delle persone e delle imprese in ambito urbano e periurbano per migliorare la qualità della vita.**

## CONSIDERAZIONI FINALI

Quello che dobbiamo iniziare a chiederci, al di là degli aspetti normativi che ne declinano poteri ed operato, è quale ruolo le Istituzioni debbano avere nei processi economici e di sviluppo.



**E’ possibile una nuova Atac. E’ possibile un nuovo assetto del trasporto pubblico locale per i romani. INVESTIMENTI – GOVERNANCE – PIANIFICAZIONE – PROGRAMMAZIONE – RISORSE DA GENERARE (tolte all’aspirapolvere del privato) – CONTRATTI ADEGUATI.**



Tutti i modelli testati rigettano l’ipotesi di un duraturo impulso al tasso di crescita del Pil dei proventi delle privatizzazioni (come misura di scala delle manovre) .

## Qualche Numero su ATAC

### Linee e mezzi

Linee	241
Lunghezza rete	1.844 KM
Fermate	6.446
Distanza Media delle Fermate	397 m
Bus	1.937
Tram	164
Filobus	30
Vetture –Km (2017)	85.510.298
<b>Metropolitane</b>	
Linee	3
Lunghezza linee	58,6 Km
Fermate	75
Treni	96
Treni – Km (2017)	7.340.643
<b>Ferrovia Metropolitana</b>	
Linee	3
Lunghezza linee- tratta urbana	46,22
Lunghezza linee –tratta extraurbana	89,39
Fermate/stazioni – tratta urbana	40
Fermate/stazioni – tratta extraurbana	20
Treni	62
Treni Km-tratta urbana (2017)	2.772.230
Treni Km- tratta extra urbana (2017)	843.410

**FONTE ATAC**

### Personale (al 31/03/2018)

Categoria	Donne	Uomini	Totale
Dirigenti	7	37	44
Quadri	62	113	175
Impiegati	529	672	1.201
Esercizio di superficie	221	5.518	5.739
Esercizio metroferro	344	956	1.300
Operai superficie		882	882
Operai metro	1	776	777



Addetti servizi Ausiliari Mobilità	161	553	714
Addetti Supporto esercizio	34	480	514
<b>Totale</b>	<b>1.359</b>	<b>9.987</b>	<b>11.346</b>

**FONTE ATAC**

**Personale (al 31/03/2018)**

	Fasce di età							Totale
	Fino a 30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	+55	
Dirigenti				5	8	10	21	44
Quadri			6	49	46	31	43	175
Impiegati	7	52	193	897	254	198	200	1.201
Esercizio di superficie	88	628	1.189	1.202	1.056	780	796	5.739
Esercizio metroferro	26	171	313	477	181	29	103	1.300
Operai superficie	12	143	214	196	122	108	87	882
Operai metro	4	88	127	134	77	121	226	777
Addetti servizi Ausiliari Mobilità	3	45	150	159	111	128	118	714
Addetti Supporto esercizio		15	48	73	86	123	169	514
<b>Totale</b>	<b>140</b>	<b>1.142</b>	<b>2.240</b>	<b>2.592</b>	<b>1.941</b>	<b>1.528</b>	<b>1.763</b>	<b>11.346</b>