



L'ALTERNATIVA AL DISASTRO DELLA GESTIONE ATAC

La mobilità urbana rappresenta una questione centrale per lo sviluppo economico e sociale di un'area metropolitana ed è uno strumento cruciale per la generazione di un benessere diffuso e accessibile a tutti. La nuova complessità delle città richiede risposte adeguate in termini di trasporto pubblico e il ruolo delle istituzioni locali deve essere quello di garantire ai cittadini l'accesso a servizi efficienti e commisurati ai bisogni di un territorio, capaci di migliorare a un tempo la qualità della vita dei singoli e della collettività.

A Roma, purtroppo, le esperienze degli ultimi decenni hanno visto il susseguirsi di gestioni inadeguate ed inefficienti, strumentalizzate dal pernicioso e logorante intreccio di politica e interessi di parte che ha condotto al risultato disastroso che si trova oramai sotto gli occhi di tutti. Le amministrazioni locali che si sono avvicendate non sono state in grado di dare risposte adeguate alle esigenze di cittadini, pendolari e turisti e, a fronte di una situazione al collasso, è necessario abbandonare gli slogan e le strumentalizzazioni, ponendosi come fine unico l'attuazione, finalmente, di una strategia di riforma efficace.

Organizzazione attuale del servizio di trasporto pubblico

A Roma il servizio di trasporto pubblico locale è gestito *in house* prevalentemente da Atac s.p.a su affidamento diretto, e regolato dal contratto di servizio originariamente valido fino al 3 Dicembre 2019 e prorogato al 3 Dicembre 2021 con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina 2/2018.

Azienda	Contratto /Affidamento di servizi	Nat. Ser.	Linee guida	Contratto/Affidamento		Ultima proroga CdS	
			delibera	delibera	scadenza	delibera	scadenza
Vigente							
Atac s.p.a.	Tpl di superficie e metropolitana e servizi accessori	Spl	AC 34/2015	GCa 273/2015	03/12/2019	AC 2/2018	03/12/2021
Roma Tpl s.c.a r.l.	Tpl di superficie	Spl	CC 125/2009	GC 96/2010	31/05/2018	continuazione del servizio ex art. 31 CdS	30/09/2018
Atac s.p.a.	Trasporto ferroviario sulle ferrovie Roma-Lido, Roma-Viterbo e Roma-Giardinetti (limitatamente alla tratta Termini Laziali-Centocelle)	Spl		GR Lazio 221/2017	15/06/2019		

Una piccola parte del servizio di superficie è erogata da Roma TPL che nel 2010 si è aggiudicata la gara a evidenza pubblica per gestire 28 milioni di vetture km per il primo anno con un incremento di 250 mila vetture km per ogni anno successivo del servizio per la rete periferica. La gara è stata predisposta da Atac stessa su mandato di Roma Capitale che poi è subentrata nella stipula e gestione del contratto di servizio. Il contratto è scaduto a maggio 2018 ma l'Amministrazione ha prorogato le attività fino al 30 settembre 2018. Per quanto riguarda il trasporto pubblico ferroviario locale e regionale sulle ferrovie Roma-Lido, Roma-Viterbo e Roma-Giardinetti, la gestione del servizio e delle attività complementari ed accessorie è affidata ad Atac con scadenza del contratto 15 giugno 2019.

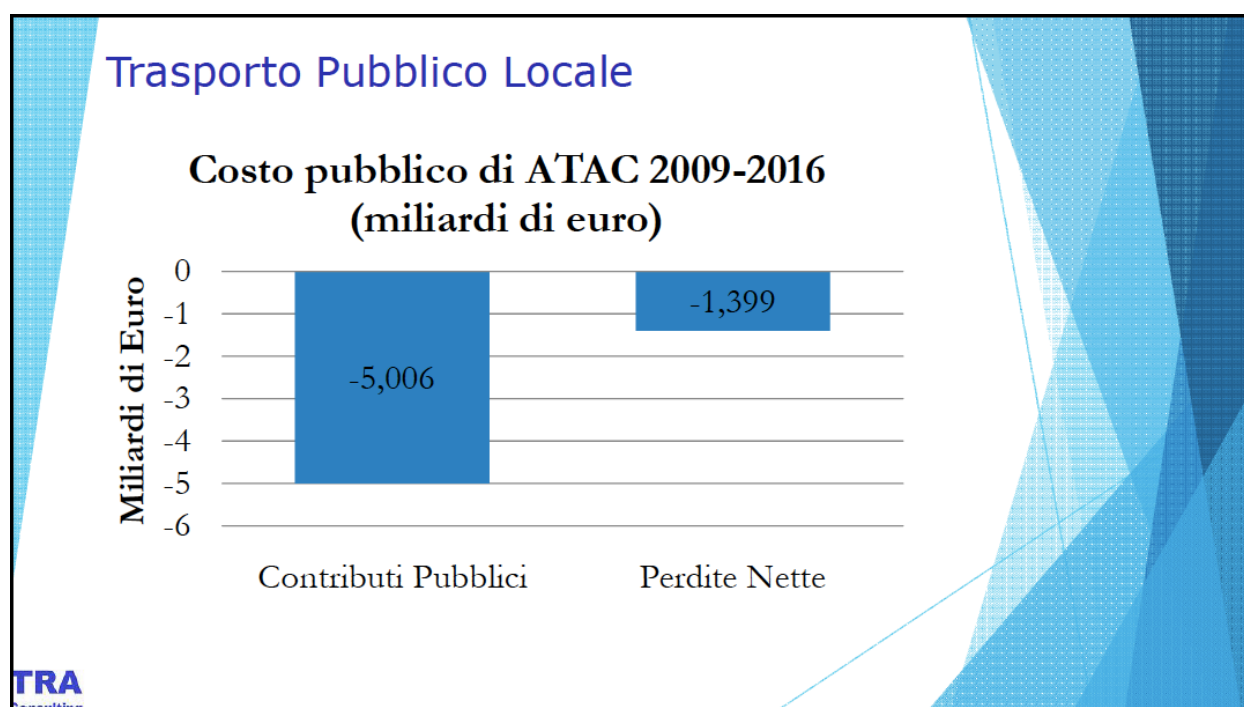
La proroga di Roma Capitale ad Atac ha incontrato il parere negativo dell'AGCM, che ha giudicato non fondati i presupposti relativi al "pericolo imminente di interruzione del servizio" addotti per giustificare la proroga in base a quanto previsto dal Regolamento UE, poiché il termine del contratto a Dicembre 2019 è stato giudicato uno spazio temporale sufficiente per predisporre quanto necessario per l'affidamento futuro del servizio.

Non ritenendo condivisibili i rilievi sollevati dall'AGCM, Roma Capitale ha confermato la legittimità della delibera di proroga, suscitando l'impugnazione del provvedimento da parte di AGCM di fronte al TAR del Lazio.

I numeri del disastro

Il debito a oggi accumulato da ATAC S.p.A., l'Azienda per i Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma, ammonta a **1,346 miliardi di euro**.

La chiusura dei bilanci in forte perdita è una caratteristica costante degli ultimi quindici anni con un *trend* negativo che nel 2016 ha visto il passivo raggiungere i 212,7 milioni di euro, di tre volte superiore all'anno precedente, e nel 2017 una chiusura sempre in negativo di 120 milioni di euro.



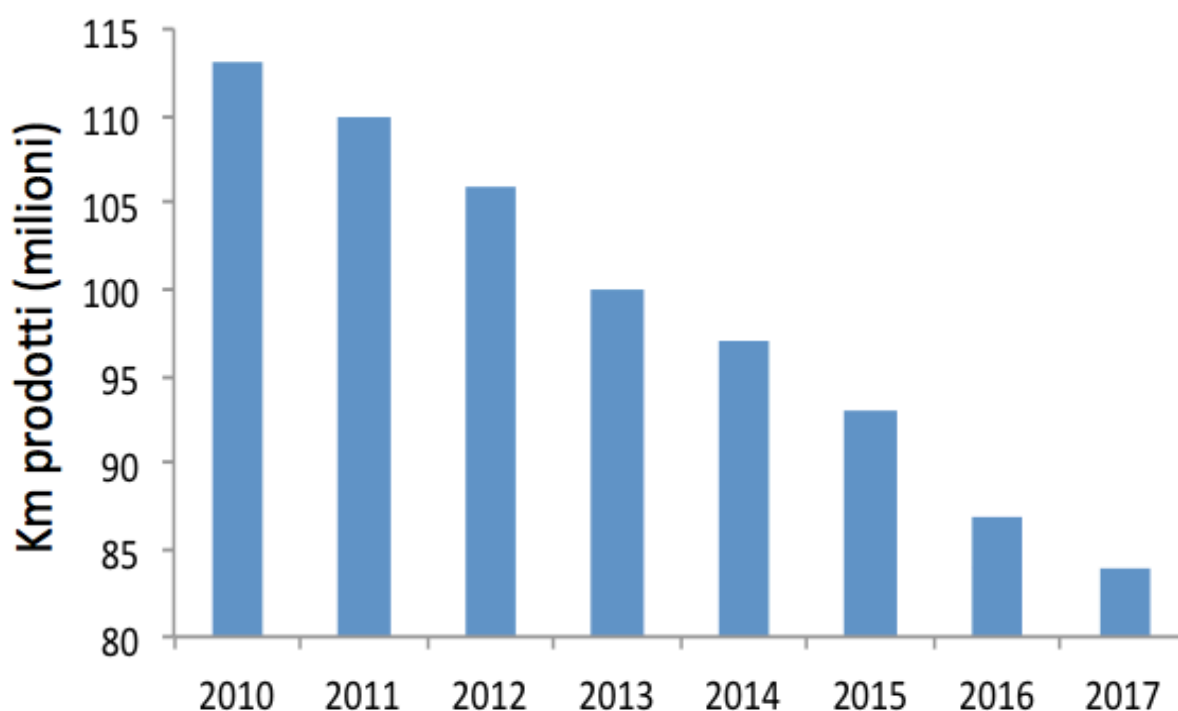
Fonte: Andrea Giuricin

Per quanto il dato del debito sia impressionante, rischia di passare in secondo piano se si considera che dal 2009 ad oggi Atac ha drenato dalle casse pubbliche dagli 8 ai 9 miliardi di euro, senza che questo portasse a un miglioramento del servizio, anzi: proprio mentre la condizione degli utenti peggiorava.

I 260 milioni di euro d'introito proveniente dalla bigliettazione coprono solo poco più del 20% dei costi dell'azienda. Se anche si riuscisse ad azzerare l'evasione, la situazione cambierebbe di poco perché i 50/80 milioni di euro che entrerebbero nelle casse di Atac sarebbero comunque insignificanti rispetto ai costi.

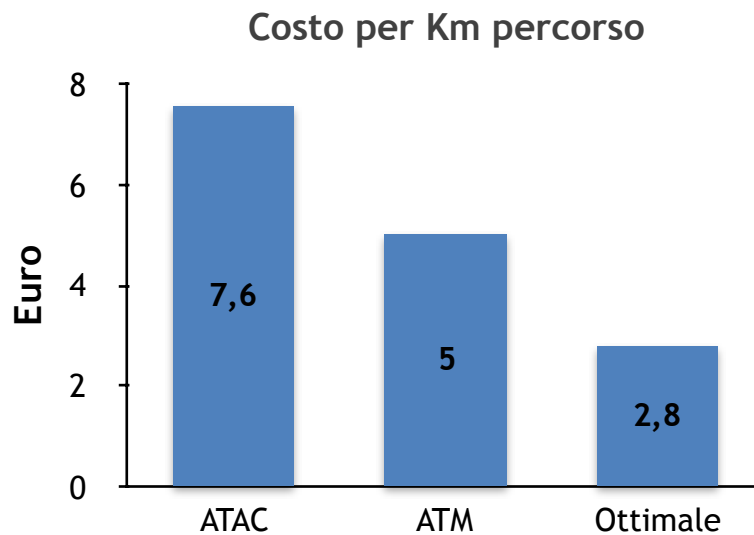
La semplice gestione ordinaria infatti, con i pessimi risultati in qualità del servizio che sono sotto gli occhi di tutti, è arrivata ad assorbire una tale quantità di risorse che supera di gran lunga le entrate, nonostante gli 800 milioni di euro circa di sussidio pubblico annuale che si sommano ai 260 milioni di ricavi dalla bigliettazione.

Personale e produttività



Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali

Atac è un'azienda che perde costantemente capacità di produrre servizio. Fra il **2006 e il 2016** il servizio di superficie si è ridotto di quasi **28 milioni di vetture-km**, con un peggioramento che ha visto nel 2017 una riduzione di 5,3 milioni di Km di produzione rispetto all'anno precedente, quindi 24,3 milioni di Km in meno rispetto a quanto previsto nel contratto di servizio.



Una produzione bassa e un costo molto alto generato da ogni vettura per percorrere un chilometro. In media, a Roma si arriva a spendere per ogni km percorso 7,6 euro, molto di più che a Milano dove ATM, che pure non è un esempio di efficienza, opera intorno a 5 euro veicolo/km. Se poi si fa il raffronto con le realtà più virtuose, dove scende a 2,8 euro veicolo/km, la spesa risulta quasi il triplo.

A pesare sul bilancio negativo sono stati soprattutto i disservizi dei mezzi di superficie, 3,1 milioni di chilometri in meno rispetto all'anno precedente e addirittura 14,7 milioni in meno rispetto quanto a programmato.

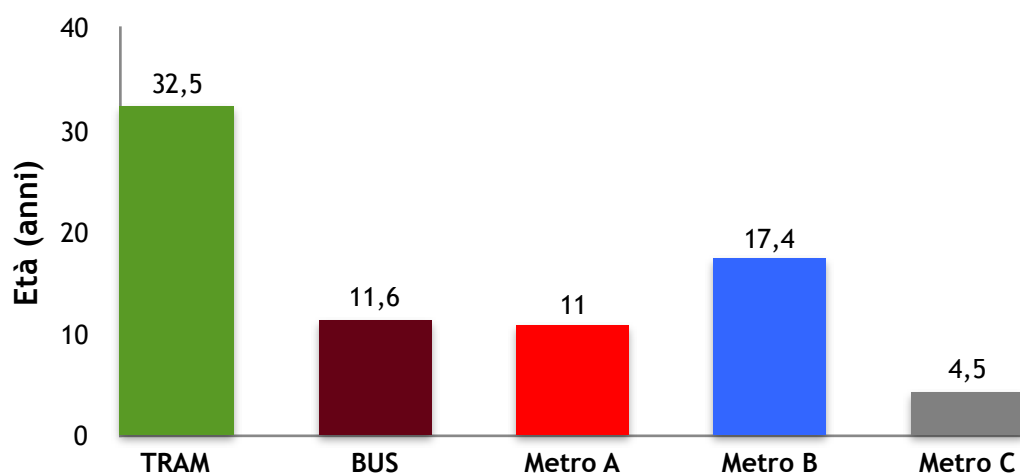
Nel 2017 l'azienda ha erogato il 23,4% di servizi di metropolitana in meno rispetto a quanto previsto dal contratto e il 18,1% in meno nel servizio con i mezzi di superficie.

Un'insufficienza tale da richiamare l'intervento dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza, che ha comminato ad Atac una **multa di 3,6 milioni** di euro per la soppressione non dichiarata delle corse.

Un numero enorme di dipendenti, dodicimila circa (11.346), un tasso di assenteismo elevatissimo, 13,6 % (ogni giorno rimangono a casa circa 1500 dipendenti), la sproporzione ingiustificata tra impiegati amministrativi ed operativi (ogni 25 assunti, solo 5 dipendenti operativi in strada, mentre in Atm in ufficio sta solo 1 impiegato ogni 25 dipendenti operativi) sono i fattori principali che determinano una **produttività al minimo** e fanno salire a Roma il **costo del trasporto pubblico a 7,60 euro per Vettura/Km.**

Ogni anno è necessario ricorrere a ulteriore debito, senza possibilità di investimenti con l'unico fine di assicurare la sopravvivenza ad un'azienda di cui il Comune non ha più controllo e che fornisce un servizio inadeguato. Anzi, ormai è Atac a dettare alle amministrazioni la linea da seguire, creando il grave danno pubblico di anteporre gli interessi aziendali di parte alle esigenze di cittadini e utenti.

Età media mezzi Atac

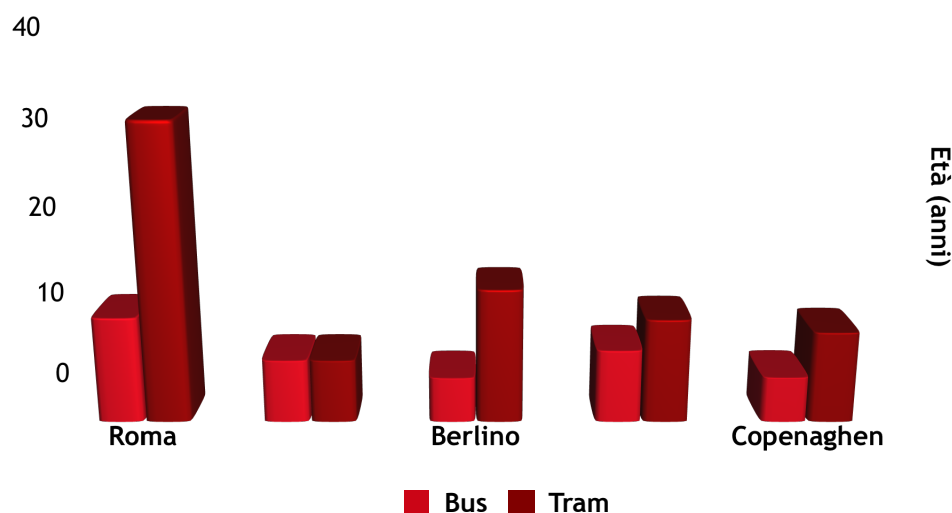


Fonte: Bilancio 2016 Roma Capitale

La forte situazione debitoria ha comportato che negli anni vi siano stati sempre minori investimenti, sino a un -66% degli attuali rispetto al 2009, con il risultato che la flotta a disposizione ha un'età di circa il 40% superiore alla media Europea e in generale, tale da essere ormai vicina alla fine della vita operativa. Negli ultimi anni si è passati dai 6,4 anni del 2006 ai 12 anni del 2017. Più in dettaglio, **gli autobus circolanti hanno in media circa 12 anni**, mentre i **tram superano i 32 anni**. Lievemente migliori i dati per la metropolitana: 11 anni in media i treni della linea A, 17,4 anni per quelli della linea B e 4,5 per i treni della linea C inaugurati solo nel 2014/2015.

Il confronto tra l'età media dei mezzi impiegati per il trasporto di superficie a Roma con quella dei mezzi delle altre grandi città europee mostra un divario che per la realtà romana arriva ad essere quasi cinque volte superiore, come nel caso dei tram Atac rispetto a quelli di Berlino, e al doppio se si considerano i bus della stesse città.

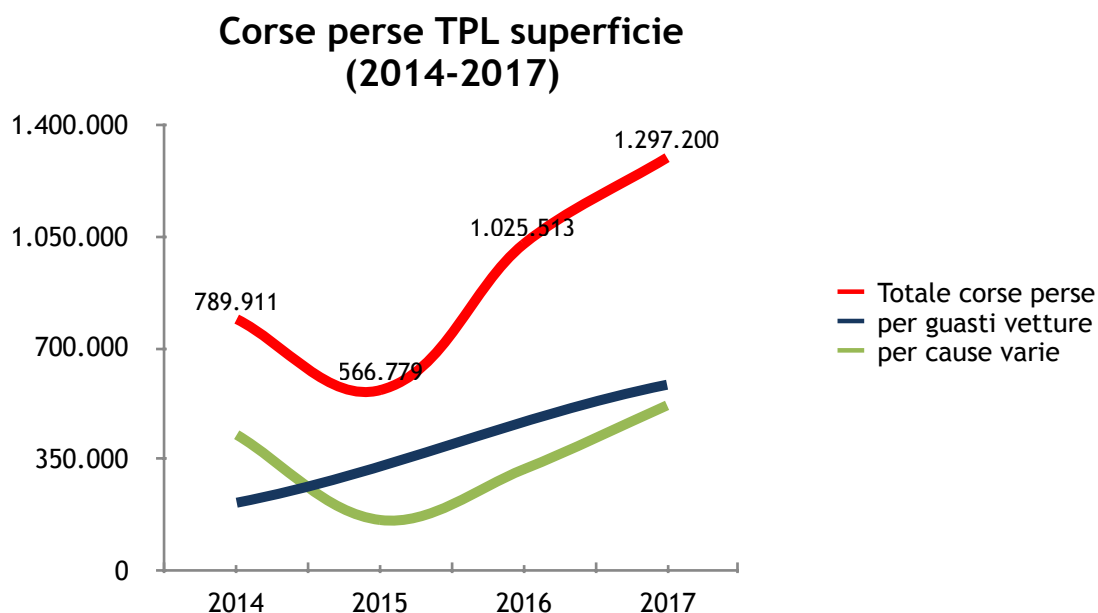
Età media mezzi di superficie città europee



Autobus vecchi dunque, che richiedono un alto tasso di manutenzione, scesa invece del 20% nel 2016. La conseguenza è l'aumento dei guasti balzati dall'8% del 2007 al 36% nel 2016.

Atac non è nelle condizioni economiche di assicurare manutenzione ai mezzi, come emerge dal mancato rinnovo dell'iscrizione al Registro Elettronico Nazionale - il registro che, richiedendo alle aziende la copertura economica per la manutenzione annuale di ogni singolo mezzo intendono far circolare, di fatto garantisce ai passeggeri che non sarà messa a rischio la loro incolumità. Ma questo è ancor più evidente dal numero di autobus andati in fiamme, 19 solo in questi mesi del 2018 e 54 dal 2016 e dai mezzi che frequentemente si incontrano fermi nelle strade della capitale.

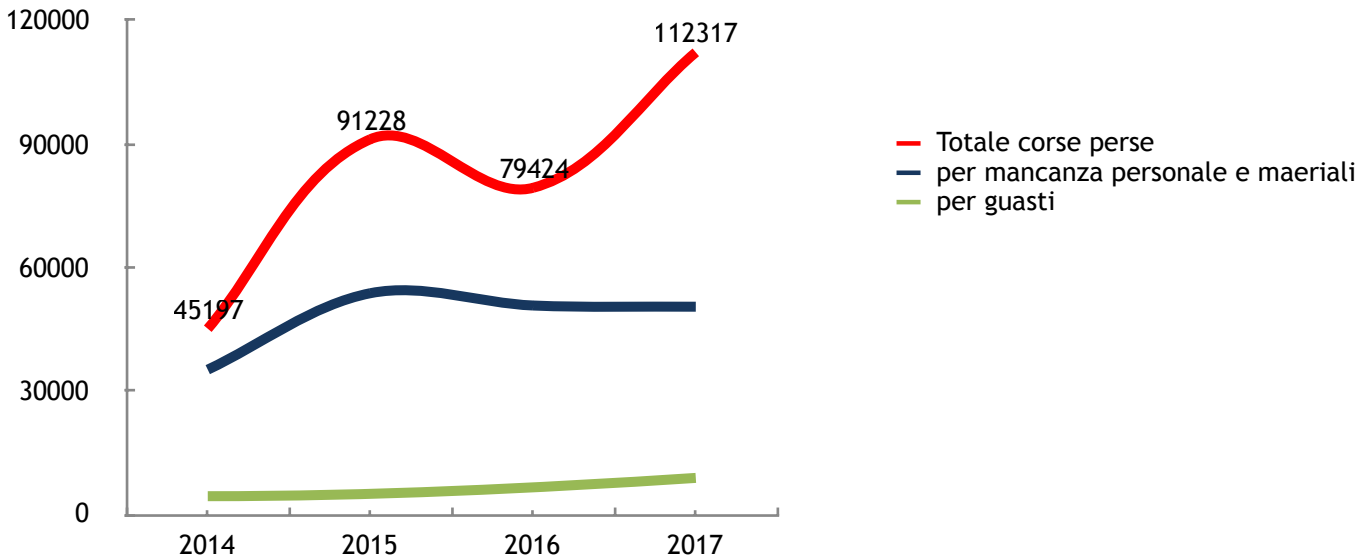
Una situazione insostenibile per i cittadini romani che come contribuenti spendono **ogni giorno per Atac più di 2 milioni di euro, ossia 700 milioni di euro l'anno.**



Un servizio pessimo, erogato con mezzi vecchi, pericolosi e oltretutto insufficienti nel numero: soli 1100/1300 mezzi circolanti sui 2.131 in dotazione, circa 1.300.000 corse soppresse nel 2017 a causa soprattutto dei guasti alle vetture (fonte agenzia per la mobilità roma capitale)

La situazione non è migliore nelle linee metropolitane, dove la mancanza di personale ha prodotto nel 2016 una perdita di quasi il 30% delle corse, arrivata al 37 % nel 2017 con 112.000 corse soppresse a causa della difficoltà nell'approvvigionamento del materiale di ricambio e per la mancanza di personale.

Corse perse metropolitana (2014-2017)



Inadeguatezza delle scelte della giunta capitolina

Nel Luglio 2016, quando s'insedia la nuova giunta capitolina con il sindaco Raggi, la situazione debitoria di Atac è già pesantissima, e altrettanto i disagi per i passeggeri. I dati non sembrano però allarmare l'Amministrazione che lascia la municipalizzata proseguire la sua corsa verso il default abbondantemente prevedibile dopo la drammatica chiusura di bilancio 2016.

Di fronte ad una città costretta ogni giorno a subire gravissime inefficienze, l'amministrazione pur di non turbare gli equilibri e gli interessi esistenti, lascia scivolare l'azienda verso la procedura del **concordato preventivo in continuità**, e nel gennaio 2018 ricorre alla **proroga del contratto di servizio** ad Atac fino al 2021.

Scelte che rappresentano in primo luogo un danno per i cittadini costretti a subire inefficienze di ogni tipo e lasciati in ostaggio di un'azienda che fornisce un servizio di trasporto pubblico assolutamente insufficiente, e per le già dissestate casse comunali.

Scelte inadeguate perché non affrontano **il nodo principale della crisi di Atac, l'inefficienza di gestione**: Atac non riesce a produrre la quantità di trasporto richiesta dal Comune. Nel 2017 sono stati prodotti dai mezzi di superficie solo 84 milioni di Km a fronte dei 101 milioni richiesti (già calcolati secondo una stima al ribasso sia rispetto ai valori effettivi di produzione negli anni dal 2006 al 2012, sia al fabbisogno minimo reale). La minore produzione comporta minori compensi e nel 2017 Atac ha perso circa 70 milioni di euro tra linee di superficie e metropolitane.

Il piano industriale approvato dal Comune prevede che solo a fine 2021 si raggiungeranno i 101 milioni di Km/vettura previsti dal Contratto di Servizio.

La proroga fino al 2021 della gestione in regime di **monopolio** insita nel riaffido *in house* di fatto autorizza Atac a non rispettare il contratto di servizio, con ripercussioni soprattutto sulle linee delle zone periferiche, particolarmente colpite con **tagli alle corse che qui raggiungono il 50%**. Tutto ciò a discapito soprattutto dei cittadini che vivono nelle periferie e che non possono permettersi il possesso di mezzi privati.

Scaricare sulla collettività tutto il peso dell'inefficienza di gestione, oltre a non essere sufficiente a limitare il dissesto economico, implica un ulteriore aggravio per il debito dell'azienda e quindi per la sua credibilità.

L'approvazione del piano industriale da parte della giunta capitolina fa sì che, in base al contratto stipulato con il Comune, nel bilancio di Atac figurino in entrata corrispettivi che poi non sono di fatto percepiti perché il servizio erogato è minore, e che diventano una perdita.

Prolungando dunque l'attuale inefficiente gestione non si è fatto altro che alimentare il circolo vizioso tra insufficienza del servizio e conseguente indebitamento dell'azienda.

Inoltre, il ricorso alla proroga in house, contravvenendo alle indicazioni europee, è sanzionato con **una riduzione del finanziamento regionale pari al 15% del costo del contratto di servizio** e dunque determina un'ulteriore perdita per le casse di Atac. Ciò comporterà, a regime, un taglio di circa 100 milioni di euro che verrà applicato gradualmente con 20 milioni a partire dal 2020.

Per superare il monopolio ed i conseguenti danni, l'unica strada per incidere sulla volontà della giunta capitolina di blindare ogni possibilità di intervento sull'azienda municipalizzata è il ricorso al referendum, alla voce dei cittadini, i primi a pagare ogni giorno le conseguenze di scelte miopi.

La decisione poco oculata della Giunta di perpetuare il monopolio, dannoso per le casse capitoline e per la qualità del servizio, si è aggiunta a quella altrettanto inadeguata di lasciare che l'azienda scivolasse verso **la procedura fallimentare di concordato preventivo**, dunque verso la gestione del contenzioso con i creditori sotto il controllo del tribunale.

Anche in questo caso, con scelte inadeguate si è tentato di tamponare il dissesto senza operare le necessarie riforme all'interno dell'azienda ma si è puntato a soddisfare i creditori bloccando qualsiasi possibilità d'investimento per la tutela dei diritti minimi dei passeggeri e della loro sicurezza.

Ancora una volta, **l'obiettivo fondamentale da perseguire, cioè il miglioramento della produttività, non è messo a fuoco** e invece sono mantenute intatte le dinamiche negative che hanno portato all'attuale situazione di dissesto.

Il concordato nei termini in cui è stato pianificato è una procedura fragilissima che può facilmente fallire. Il piano prevede che i creditori ricevano solo il 31% del dovuto entro il 2021, poi entro il 2022 un 30% abbastanza incerto perché derivante dall'utilizzo di due prodotti finanziari collegati al 30% degli utili Atac, e il saldo finale del 39% dopo il 2027, senza una precisa scadenza e sempre con prodotti finanziari collegati al 30% degli utili Atac. Sono clausole che renderanno difficile ottenere l'assenso della maggioranza dei creditori, condizione necessaria perché il concordato possa essere attuato.

Il 19 Dicembre 2018 i creditori dovranno esprimersi sull'accettazione o meno del piano. Se la proposta non sarà approvata, il processo scivolerà verso il fallimento ordinario con la conseguente liquidazione dell'azienda ed esiti sul trasporto pubblico che con grande probabilità saranno disastrosi come in tutte le situazioni da governare in emergenza.

Ma quand'anche fosse accettato, sarebbe comunque difficilissima la sopravvivenza di un'azienda che ha perso ogni credibilità e che è tenuta in vita con artifici contabili di evidente inconsistenza.

Che Atac infatti, come previsto nel piano, non produca più deficit e cominci come per magia a produrre profitti senza che siano completamente riformati i meccanismi di produzione, è una previsione molto coraggiosa e forse utopistica.

E quand'anche dovesse avverarsi, questo non migliorerebbe le sue sorti, poiché, come previsto nel piano, gli eventuali utili sono destinati a ripianare i debiti con i creditori almeno fino al 2027 e nessuna risorsa potrà essere investita per potenziare il trasporto, nemmeno fino al livello minimo previsto dal contratto di servizio. **L'epilogo sarà un servizio ancora più scadente e insufficiente dell'attuale, che andrà ad alimentare ulteriormente le perdite e la sfiducia dei fornitori** (sono di questi giorni le notizie di due consistenti gare bandite da Atac per l'acquisto di mezzi andate deserte).

Ad accrescere i danni potenziali per l'azienda, nel concordato vi è anche la pianificazione relativa alla vendita dei depositi non più funzionali: per sostenere l'equilibrio economico è stata prevista nel piano **la**

vendita del patrimonio immobiliare anche prima che venga effettuata una variante urbanistica capace di restituire il valore che molti di essi possono avere per localizzazione e dimensioni, portando di fatto ad una probabile svendita. E questo senza che si siano predisposte soluzioni per il futuro del che lo valorizzano, portando di fatto ad una probabile svendita di esso.

Il ricorso al concordato oltre a produrre un ulteriore immediato aggravio del debito di **13 milioni di euro pagati per consulenze in emergenza**, costituisce un **rischio anche per la restituzione dell'ingente credito vantato dal Comune di Roma per il prestito di 429 milioni di euro concesso nel 2016 ad Atac**. La restituzione al comune di Roma, programmata con 240 rate mensili a partire da gennaio 2019, in base alle normative concordatarie potrà infatti avvenire solo dopo che siano stati soddisfatti gli altri creditori. Si tratta di un auspicio speranzoso piuttosto che di una previsione seria ed attendibile.

Il referendum e la liberalizzazione

Di fronte ad uno *status quo* disastroso costituito da inefficienze e sprechi, e di fronte alle resistenze degli interessi di parte, la proposta di mettere a gara il servizio di trasporto pubblico tramite il **referendum** rappresenta l'unica via per superare le logiche clientelari che fino ad oggi hanno dettato le regole.

La vera sfida che la politica deve raccogliere è far sì che l'amministrazione pubblica riprenda il governo del trasporto urbano in modo che questo corrisponda alle esigenze dei cittadini, non alle esigenze dell'azienda che lo gestisce.

Per liberare Roma dalla stretta mortale in cui è avviluppata dalla commistione di cattiva politica e interessi privati è necessario recidere il rapporto esistente tra l'amministrazione comunale e l'azienda. La politica dovrebbe mantenere il ruolo di controllore e decidere di andare verso una liberalizzazione del settore tramite una gara ad evidenza pubblica.

La gara pubblica rappresenta la procedura più trasparente per selezionare gli operatori migliori, capaci di offrire il servizio richiesto dal comune e, come dimostrato dalle altre realtà europee dove ciò è ormai consolidato, rappresenta il sistema migliore per eliminare gli sprechi e rendere responsabili gli amministratori delle società.

La strada verso il superamento del monopolio indicata dal quesito referendario, che a questo fine contempla la possibilità di **affidare a più operatori la gestione del servizio**, è un punto cardine per arrivare all'efficienza. La storia del trasporto in Italia dimostra una tendenza costante dei produttori a imporre i propri interessi, prima e sopra quelli dei cittadini. I monopoli hanno sempre curato le esigenze corporative aziendali anziché quelle del servizio pubblico.

Le attuali regole formali non sono sufficienti: per rafforzare la propria efficacia amministrativa, il Comune deve diminuire il potere reale dell'azienda. E ciò si può ottenere solo con nuovo sistema regolativo: da un lato occorre alleggerire l'azienda pubblica dal peso dell'attività industriale; dall'altro lato l'Amministrazione deve dotarsi di professionalità e di uffici capaci di svolgere effettivamente le competenze regolative.

La liberalizzazione proposta con il referendum consiste nel sottoporre a concorrenza la produzione del trasporto, tenendo in mano pubblica la gestione del servizio.

Al Comune, liberato dai condizionamenti dell'azienda monopolista, spetterà l'attività di regolazione: dovrà dunque decidere sulla qualità e sulla quantità del trasporto (come, dove e quante corse).

Alle aziende, il compito di fornire la trazione dei mezzi e la manutenzione alle migliori condizioni di efficienza possibile, pena la perdita della gara. Essi sono attori unicamente della produzione e non influiscono sui caratteri pubblici del servizio, dunque non sulle linee o sulle tariffe.

Tra le tipologie di contratto, quella a garanzia di ricavi (*Gross-cost contract*) sembra corrispondere maggiormente all'opportunità di tenere separati i produttori dagli utenti del servizio. In questa tipologia, sull'affidatario grava solo il costo di produzione, che viene remunerato secondo quanto stabilito preventivamente con calcoli basati sui costi standard e parametri predefiniti. Ciò implica che il produttore del servizio non ha interesse ad influenzare la fase commerciale che invece è prerogativa dell'ente affidante. Dunque, l'interesse principale per l'affidatario è unicamente la ricerca dell'efficienza gestionale.

Il risultato positivo della concorrenza nella produzione dipende in gran parte dalla capacità di organizzare procedure di gara efficaci, rigorose e realmente contendibili.

Ma prima di arrivare alla sfida tecnica, la politica ha nel referendum l'occasione per dimostrare di possedere la forza di sfidare le resistenze di parte per agire in difesa dell'interesse pubblico, che è unicamente quello dei cittadini ad avere un servizio di trasporto degno di questo nome.

Come specificato anche nel quesito referendario, le aziende che si aggiudicheranno il servizio dovranno assumere i lavoratori attualmente impegnati nelle funzioni produttive, alle stesse condizioni salariali, e potranno invece sostituire i dirigenti.

Il SI al referendum con l'apertura alla concorrenza nella produzione e il superamento del monopolio è lo strumento per vincere questa sfida e sfruttare le opportunità di avvalersi degli operatori più capaci e alle condizioni più utili per il Comune e per i Cittadini.

Se il 19 Dicembre i creditori si dichiareranno contro l'accettazione del piano concordatario, potrebbe aprirsi uno scenario drammatico, e l'emergenza creata costringerebbe a svendere l'azienda senza avere più tempo per separare il servizio dalla produzione. La privatizzazione a seguito di un'emergenza e senza un progetto di riforma avrebbe come conseguenza certa quella di regalare facili vantaggi a quanti sono in attesa di approfittarne, di certo non agli utenti. In quel momento, chi oggi utilizza il finto spauracchio della privatizzazione per dichiararsi contrario al SI allineandosi con le sciagurate scelte della giunta capitolina, forse comprenderà di essere stato corresponsabile del disastro.

Fonti:

Bilanci esercizio Atac S.p. A.

Dati Sito Atac S.p.A

Ragioneria Generale, Direzione Sistemi informativi di pianificazione e controllo finanziario U.O. Statistica: La mobilità a Roma
Analisi dei principali dati sulla mobilità capitolina. Aprile 2016.

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale. Relazioni annuali sullo stato dei servizi pubblici locali.

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale. Focus: *Il trasporto pubblico a Roma*, Giugno 2018.

HARALD BONURA, LUISA TORCHIA, MARCO GUIDO PONTI, PIETRO SPIRITO ANDREA GIURICIN, PONTI, IOSSA, ANTONIO TAMBURRINO, WALTER TOCCI, EDOARDO ZANCHINI, ANDREA COSTA: Relazioni al Convegno "*Liberalizzazione e innovazione nel trasporto pubblico*" 24 Maggio 2018, Camera dei deputati.