



SG02/09

**SEGNALAZIONE DELL'AGENZIA SULL'AFFIDAMENTO
DEL SERVIZIO ROMA CAR SHARING AD ATAC**

(Febbraio 2009)

Agenzia

SG02/09 – Segnalazione dell’Agenzia sull’affidamento del servizio Roma Car Sharing ad ATAC

L’AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITA’
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DEL COMUNE DI ROMA

NELLA SUA RIUNIONE DI CONSIGLIO del 17 febbraio 2009

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 23 dicembre 2008, n. 440 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane – Servizio Roma Car Sharing. Affidamento ad ATAC S.p.A. della gestione in house del servizio” (di seguito, DGC 440/2008);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 15 febbraio 2007, n. 20 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” che individua, tra l’altro, la procedura di approvazione e i contenuti minimi dei Contratti di servizio (di seguito, DCC 20/2007);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata dalla deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, che ha attribuito all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (di seguito: Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (di seguito, DCC 212/2007);

CONSIDERATO quanto segue:

I. FATTI

Con DGC 440/2008 è stato approvato l’affidamento ad ATAC S.p.A. (di seguito: ATAC) della gestione in house del Servizio Roma Car Sharing.

Nel testo della deliberazione il servizio è stato definito “mobilità sostenibile complementare al trasporto pubblico locale” e appartenente ad una “categoria di beni/servizi di particolare valore sociale per la collettività”.

Nel provvedimento vengono confermate le tariffe attualmente in vigore (sperimentazione marzo 2005), adeguate al tasso di inflazione programmata: la revisione delle stesse viene rimandata ad apposita deliberazione del Consiglio Comunale.

Nel caso di servizio pubblico, le tariffe stabilite dall’Amministrazione rappresentano il corrispettivo per il servizio erogato e devono essere fissate in misura tale da assicurare l’equilibrio economico-finanziario dell’investimento e della connessa gestione (art. 117 TUEL).

Il Dipartimento VII, dopo aver effettuato una valutazione comparativa, in termini di costi benefici, tra la proposta formulata da ATAC per la gestione in house del servizio e

l'eventuale messa a gara del servizio medesimo, alla luce delle condizioni di mercato e secondo il principio di maggiore efficacia, efficienza ed economicità, ha ritenuto opportuno procedere all'affidamento della gestione ad ATAC per un periodo di cinque anni, subordinando l'efficacia del provvedimento al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) secondo quanto previsto della L. 133/2008.

Il suddetto parere deve essere richiesto in tutti i casi in cui si intende derogare alle modalità di affidamento ordinario (procedura competitiva ad evidenza pubblica) dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Dalla documentazione disponibile in possesso dell'Agenzia, si è rilevato che ATAC è totalmente controllata dal Comune di Roma (100%) e che la stessa è stata esplicitamente inclusa dalla Giunta Comunale, con deliberazione n. 165/2005, tra le cosiddette partecipazioni "in house" del Comune di Roma.

Lo Statuto di ATAC prevede inoltre all'art.5 lett. h) che la società possa svolgere "qualsiasi servizio ed attività anche commerciale, funzionale o comunque correlata, connessa, complementare od affine al servizio di trasporto e alla mobilità in genere".

Nel caso di servizio pubblico locale, il Consiglio Comunale ha adottato la DCC 20/2007 che disciplina le modalità con cui lo stesso esercita le sue competenze in materia di organizzazione e concessione dei pubblici servizi ai sensi dell'art.42 del TUEL, nonché definisce entro quali limiti deve essere esercitato il potere gestionale della Giunta. In particolare, il Consiglio Comunale dovrebbe preliminarmente adottare gli indirizzi programmatici e le linee guida per la predisposizione del Contratto di servizio, in conformità all'Appendice della DCC 20/2007.

Oltre ai pareri obbligatori previsti ex art.49 del TUEL, la Giunta Comunale, con deliberazione n. 1015/2004, ha previsto che sui CDS venga apposto il visto di sostenibilità economico-finanziaria da parte del Dipartimento XV, ed inoltre la DCC 20/2007 prevede che anche il Dipartimento XVII apponga il visto preventivo sugli stessi, limitatamente agli obblighi di semplificazione nei rapporti tra Azienda e cittadini.

Sempre la stessa DCC 20/2007 disciplina la successiva emissione del parere, obbligatorio ma non vincolante, da parte dell'Agenzia, parallelamente a quello che deve essere eventualmente espresso dai Municipi ai sensi dell'art.4 della deliberazione del Consiglio Comunale dell'8 febbraio 1999, n.10 e ss.mm.ii. "Regolamento sul decentramento amministrativo".

Per la DGC 440/2008 non è pervenuta all'Agenzia alcuna richiesta di espressione del previsto parere, né è stato successivamente possibile rinvenire dalla lettura delle suddette deliberazioni, una volta approvate dalla Giunta, se i visti preventivi da parte dei Dipartimenti XV e XVII fossero stati effettivamente apposti.

Lo schema di convenzione allegato alla DGC 440/2008, infine, regola esclusivamente i rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore, mentre la regolazione del servizio erogato al pubblico non viene in alcun punto disciplinata.

II. ATTIVITA' CONOSCITIVA e VALUTAZIONI

L'Agenzia, ravvisando alcuni profili di criticità in relazione all'approvazione della deliberazione in esame, ha avviato una attività conoscitiva, propedeutica alla formulazione di una eventuale segnalazione, che ha comportato, tra l'altro, l'invito per il Direttore del Dipartimento VII "Politiche della mobilità" a presenziare ad una audizione presso gli uffici dell'Agenzia.

L'esame complessivo è stato ricondotto a tre aspetti principali:

II.a) Modalità di affidamento di servizi pubblici

Il servizio pubblico assume la denominazione di locale quando (art. 112 TUEL) è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'ente locale del servizio;
- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

Il modello di servizio di Car Sharing configurato dalla Convenzione I.C.S. (cui il Comune di Roma è aderente) ed in particolare dagli "Standard I.C.S.", rientra a pieno titolo nella nozione di servizio pubblico di mobilità complementare al TPL, in quanto a tutela di importanti interessi di carattere generale e particolare.

Resta pertanto da chiarire se al servizio in questione possa essere attribuita una "rilevanza economica", ovvero va ricostruito in via interpretativa l'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza (esistenza di un mercato nel settore) e ai suoi caratteri di redditività, anche potenziale.

Secondo la sentenza del Consiglio di Stato n. 5072/2006, una possibile definizione di servizi pubblici a rilevanza economica è quella di "servizi potenzialmente gestibili in forma remunerativa e per i quali esiste certamente un mercato concorrenziale. E' la concreta natura del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi e la natura del soggetto chiamato ad espletarlo che caratterizzano o meno la sua rilevanza economica".

Nel caso in questione il servizio è stato implicitamente caratterizzato dall'Amministrazione come pubblico locale a rilevanza economica, tant'è che l'affidamento in house ad ATAC è stato subordinato all'espressione del parere dell'AGCM ex art. 23-bis L.133/2008.

Tale impostazione trova conferma negli atti adottati da altre Amministrazioni aderenti all'I.C.S., come ad esempio Padova che ha recentemente pubblicato un bando di gara "Procedura aperta per la concessione del servizio di "Car Sharing" locale nel Comune di Padova".

Proprio in ragione della sua natura, spetterebbe quindi al Consiglio Comunale (e non alla Giunta) l'individuazione dei servizi da assumere come servizio pubblico e le relative finalità, la definizione delle modalità di gestione, l'emanazione degli indirizzi fonda-

mentali, con specifico riguardo ai servizi minimi di prestazione, la determinazione dei criteri generali per la formazione delle tariffe dei servizi offerti, l'individuazione delle esigenze di carattere sociale e ambientale cui orientare la regolazione, con individuazione pertanto dei contenuti essenziali di ogni Contratto di servizio (Cfr. DCC 20/2007).

Al riguardo si ritiene infine non esaustivo del ruolo di indirizzo del Consiglio quanto contenuto al p.to 4.7 del DPF 2009-2001 (DCC 66/2008) in tema di inquinamento atmosferico.

II.b) Iter approvazione CDS/Convenzione

La DCC 20/2007, oltre a disciplinare le competenze del Consiglio e della Giunta Comunale in materia di indirizzo, gestione e controllo dei servizi pubblici locali, ha individuato in maniera dettagliata quale debba essere l'iter procedurale di approvazione dei CDS.

La circostanza che la DGC 440/2008 approvi invece uno schema di convenzione con ATAC (e non un vero e proprio Contratto di servizio), nulla rileva rispetto all'iter di approvazione che il provvedimento avrebbe dovuto seguire, con particolare riguardo al previsto parere da parte dell'Agenzia.

Il fatto che la DC 440/2008 preveda che la revisione delle tariffe avvenga con deliberazione del Consiglio Comunale, potrebbe consentire di "recuperare" l'iter autorizzativo dell'intero documento.

II.c) Contenuto del CDS/Convenzione

Il Contratto di servizio è un particolare tipo di contratto con il Comune che affida a un soggetto gestore lo svolgimento di un determinato servizio pubblico, con eventuale trasferimento di pubbliche funzioni e di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

Il CDS presenta le seguenti caratteristiche principali:

- le parti contraenti sono un ente pubblico (affidante) e un soggetto gestore del servizio affidato (affidatario);
- regola un servizio pubblico destinato potenzialmente a una universalità di soggetti;
- gli utenti destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

La DCC 20/2007, che declina operativamente tali principi, richiede che il CDS regoli i rapporti che il soggetto gestore deve avere con l'Amministrazione e con gli utenti. Per questi ultimi, in particolare, vanno previste forme di garanzia e di tutela (Carta dei servizi), obblighi di informazione e misure di semplificazione.

Lo schema di convenzione allegato alla DGC 440/2008 non contiene alcun elemento che disciplina il rapporto con l'utenza, mentre in realtà lo svolgimento del servizio in via sperimentale da parte di ATAC prevede da parte dell'utente la sottoscrizione di un Regolamento "ATAC RCS - agg. 06/2007" emanato da ATAC stessa. Al riguardo, si ricorda gli standard di servizio dovranno essere quanto meno pari a quelli promossi dall'I.C.S., avendo il Comune di Roma aderito allo stesso.

RITENUTO, pertanto, che dall'esame degli atti emergono fatti tali da rendere opportuno e necessario formulare osservazioni e proposte nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale

DELIBERA

di formulare al Consiglio Comunale, al Sindaco e alla Giunta Comunale, attraverso la presente *segnalazione*, le *osservazioni e proposte* di seguito elencate in merito alla deliberazione della Giunta Comunale n. 440/2008:

- a) L'Agenzia osserva che la scelta di affidamento in house del servizio Roma Car Sharing ad ATAC è riservata alla responsabilità del Consiglio Comunale.
- b) L'Agenzia osserva che la procedura di approvazione dei Contratti di servizio in questione, prevista dalla DCC 20/2007, è stata solo parzialmente seguita;
- c) L'Agenzia osserva come il contenuto dello schema di Convenzione allegato alla DGC 440/2008 non contenga alcun elemento che disciplini il rapporto tra ATAC e gli utenti del servizio;
- d) L'Agenzia propone che in occasione del passaggio in Consiglio Comunale per la revisione delle tariffe, vengano contestualmente formulate le linee di indirizzo sul servizio previste dalla DCC 20/2007;
- e) L'Agenzia propone di riformulare lo schema di Convenzione in occasione dell'approvazione in Consiglio Comunale della revisione delle tariffe, acquisendo in tale sede il parere dell'Agenzia, da esprimersi nell'ambito della procedura prevista dalla DCC 20/2007.

La presente segnalazione verrà comunicata agli interessati e pubblicata sul sito web dell'Agenzia.

Paolo Leon
Presidente

Claudio Santini
Vice Presidente

Sergio Migliorini
Consigliere

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia