



**SEGNALAZIONE DELL'AGENZIA  
SULLA GESTIONE OPERATIVA DEL  
SERVIZIO CAR SHARING  
E SULL'ADEGUAMENTO DELLE TARIFFE  
(SG 02-2011)**

*Marzo 2011*

Agenzia

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

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;

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” (di seguito, DCC 20/2007);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 19 ottobre 2000, n. 174 “Approvazione dello schema di convenzione per la realizzazione di un programma nazionale per la gestione coordinata ed integrata dei servizi locali di car sharing” (di seguito, DCC 174/2000);

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2004, n. 1023 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane – Sperimentazione del Servizio Car Sharing” (di seguito, DGC 1023/2004);

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 29 dicembre 2006, n. 798 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane – Sperimentazione per la II fase del Servizio Roma Car Sharing per un periodo di 18 mesi e potenziamento ed espansione del servizio” (di seguito, DGC 798/2006);

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 25 giugno 2008, n. 132 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane – II fase sperimentale del Servizio Roma Car Sharing di cui alla DGC 798/2006 – Proroga al 31 dicembre 2008” (di seguito, DGC 132/2008);

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 30 marzo 2009, n. 36 “Riordino organizzativo e societario del sistema del Trasporto Pubblico Locale del Comune di Roma” (di seguito, DCC 36/2009) che, tra l’altro, ha approvato lo schema di statuto della società Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. (di seguito, RSM);

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 29 luglio 2009, n. 244 “Determinazioni del Comune di Roma in ordine agli argomenti iscritti all’ordine del giorno dell’Assemblea dei Soci di Atac s.p.a.” (di seguito, DGC 244/2009) che, tra l’altro, ha approvato alcune modifiche allo Statuto di RSM;

VISTO l’atto di segnalazione emesso dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, AGCM) il 7 agosto 2009, AS603 “Comune di Roma – Gestione del servizio di Car Sharing” (di seguito, AS 603/2009);

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 24 marzo 2010, n. 84 “Presenza d’atto della scissione parziale del ramo d’azienda di Atac s.p.a. e costituzione dell’ “Agenzia” Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., avvenuta in esecuzione del riassetto societario approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 30 marzo 2009. Autorizzazione alla sottoscrizione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.” (di seguito, DGC 84/2010);

VISTA la deliberazione della Giunta Capitolina del 29 dicembre 2010, n. 154 “Car Sharing – Servizio di Roma Capitale: mandato all’Agenzia “Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.” di procedere all’indizione della gara a procedura aperta per la gestione operativa del servizio Car Sharing nella Città di Roma. Adeguamento tariffe del servizio” (di seguito, DGCa 154/2010);

VISTO il D.Lgs. Testo Unico degli Enti Locali (di seguito, TUEL), art. 42, comma 2, lettera e);

VISTO l’art. 36 dello Statuto del Comune di Roma, approvato con DCC 122/2000;

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 30 marzo 2005, n. 165 e ss.mm.ii. “Codici di Comportamento e di Corporate Governance per le società “in house”” (di seguito, DGC 165/2005);

VISTA la Legge Regione Lazio n. 30/1998 “Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”, così come modificata dalla Legge Regione Lazio n. 16/2003 (di seguito, LR Lazio 30/1998);

VISTO l’art. 13 comma 2 della L. 248/2006 (Decreto Bersani);

VISTO l’art. 23-bis del D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008, così come modificato dall’art. 15 comma 1 del D.L. 135/2009 convertito in L. 166/2009 (di seguito, art.23-bis).

VISTO IL D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 168 “Regolamento in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica” (di seguito, DPR 168/2010).

**Considerato che,**

**per quanto attiene l’affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e la natura del servizio di car sharing:**

1. Il TUEL all’art. 42 comma 2 elenca le competenze attribuite al Consiglio Comunale: in particolare la lettera e) specifica che è competenza del Consiglio Comunale *“organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell’ente*

*locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione”.*

2. Ai sensi dello Statuto del Comune di Roma *“la scelta delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali deve essere effettuata, con provvedimento motivato, dal Consiglio Comunale, sulla base di valutazioni di opportunità, di convenienza economica e di efficienza di gestione, avuto riguardo alla natura dei servizi da erogare ed ai concreti interessi pubblici da perseguire”* (art. 36, punto 2) e *“i rapporti tra Comune di Roma e gestore sono regolati da Contratti di servizio”* (art. 36, punto 3).
3. Le modalità con cui il Comune di Roma esercita le sue competenze in materia di organizzazione, concessione e tariffe dei pubblici servizi nonché definisce entro quali limiti deve essere esercitato il potere gestionale della Giunta, sono contenute nella DCC 20/2007.
4. La DCC 20/2007 disciplina non solo l'affidamento di servizi pubblici locali secondo il modello “in house”, ma anche il caso di affidamento mediante ricorso a procedure ad evidenza pubblica.
5. L'affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica è disciplinato dall'art. 23-bis e dal DPR 168/2010.
6. Il servizio di car sharing, in quanto realizzato non obbligatoriamente dall'Amministrazione e diretto a soddisfare le immediate esigenze della collettività, è da considerare un servizio pubblico locale (ai sensi dell'art. 112 del TUEL), e, in quanto suscettibile anche solo in via potenziale di essere gestito in forma remunerativa, assume rilevanza economica (cfr. pareri ex art. 23-bis dell'AGCM per Roma e Padova).
7. La gestione operativa del servizio di car sharing da parte dell'ente locale (cfr. bandi di gara sul sito dell'Avcp) può essere affidata a terzi sia mediante concessione di servizi ex art. 30 D.Lgs. 163/2006 (il concessionario è titolare dei rapporti con l'utenza, riscuote le tariffe oltre, se necessario, un corrispettivo da parte del Comune, assume il rischio di impresa), o con appalto pubblico di servizi (il Comune rimane titolare dei rapporti con l'utenza, riscuote le tariffe e affida una parte anche consistente dei servizi di supporto - manutenzione e pulizia dei mezzi, degli stalli, dei totem e delle postazioni - ad una società terza dietro il pagamento di un corrispettivo).

#### **Per quanto attiene l'affidamento del car sharing a Roma:**

8. L'Atac è una società per azioni partecipata al 100% dal Comune di Roma, su cui lo stesso esercita la funzione di direzione e coordinamento ai sensi degli artt. 2497 e 2497-bis del Codice Civile.
9. Il Comune di Roma, con DGC 165/2005, ha adottato per Atac il modello “in house” approvandone il relativo statuto sociale (così come da ultimo modificato con deliberazione del Consiglio Comunale del 5 novembre 2007 n. 221), al fine di garantire da parte dell'Amministrazione il cosiddetto “controllo analogo” di cui all'art. 113 del TUEL.

10. Con DCC 174/2000 il Consiglio ha approvato lo schema di convenzione con cui il Comune di Roma ha aderito al circuito nazionale "ICS - Iniziativa Car Sharing", avente durata di dieci anni e che impegna la Giunta a riferire al Consiglio comunale sulle modalità operative di sviluppo dell'iniziativa.
11. Con DGC 1023/2004 la Giunta ha approvato in via sperimentale (successivamente prolungata e potenziata con DGC 798/2006) l'attivazione e la gestione del servizio car sharing da parte di Atac, al fine di meglio individuare le caratteristiche del modello "a regime" da sottoporre a successiva approvazione del Consiglio Comunale. Con la medesima deliberazione sono state approvate le tariffe sperimentali a carico degli utenti, le agevolazioni ed è stata demandata ad Atac la definizione delle condizioni operative del servizio.
12. Con DGC 440/2008 la Giunta Comunale ha infine affidato in via definitiva ad Atac la gestione "in house" del servizio "Roma Car Sharing" per un periodo di cinque anni (2009-2013), secondo le modalità stabilite nella schema di convenzione allegato alla stessa. Il suddetto affidamento "in house" è stato subordinato dalla Giunta Comunale all'esito delle valutazioni che verranno espresse nel parere reso ai sensi dell'art. 23-bis dall'AGCM, al quale l'Amministrazione si è impegnata a conformarsi.
13. L'Agenzia, con atto di segnalazione SG02/2009 del 20 febbraio 2009, ha individuato alcune criticità in merito all'affidamento diretto del servizio "Roma Car Sharing" ad Atac di cui alla DGC 440/2008, formulando nel contempo al Consiglio Comunale, al Sindaco e alla Giunta Comunale, osservazioni e proposte per il superamento delle stesse.
14. L'AGCM, con provvedimento AS 603/2009, ha ritenuto che l'Amministrazione Comunale non abbia dimostrato la sussistenza delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento richieste dalla L. 133/2008 per giustificare l'eccezionalità dell'affidamento "in house" e, quindi, delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento della gestione di tale servizio.
15. RSM è una società a responsabilità limitata partecipata al 100% dal Comune di Roma, su cui lo stesso esercita la funzione di direzione e coordinamento ai sensi dell'artt. 2497 e 2497-bis del Codice Civile e garantisce, secondo le regole fissate dalla DGC 165/2005, il cosiddetto "controllo analogo" di cui all'art. 113 del TUEL.
16. Lo statuto di RSM (art. 1) indica che la stessa è stata costituita ai sensi dell'art. 113 del TUEL "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", e non ai sensi dell'art. 13 della L. 248/2006 "servizi strumentali all'attività dell'Amministrazione"
17. Lo statuto di RSM, originariamente approvato con DCC 36/2009, non includeva espressamente il car sharing nell'oggetto sociale.

18. Le modifiche allo statuto di RSM introdotte dalla DGC 244/2009 (art. 5, comma 2), indica che la stessa ora svolge, tra le altre, le attività di *“assicurare la progettazione, la realizzazione e la gestione di sistemi di mobilità integrativi al TPL, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo, il car sharing, il bike sharing, etc.”*
19. Al punto 13 delle premesse al Contratto di servizio con RSM di cui alla DGC 84/2010, si afferma che *“i servizi affidati ... si qualificano come strumentali all’attività dell’Amministrazione comunale”*, ma il car sharing non è riportato espressamente tra le attività oggetto dell’affidamento del servizio.
20. A seguito della DGCa 154/2010 per l’affidamento a RSM della indizione della gara per la gestione operativa del servizio su tutto il territorio del Comune di Roma e l’adeguamento delle tariffe, RSM manterrà i ruoli di pianificazione, progettazione, monitoraggio, gestione Soci, controllo e promozione del servizio.

**Per quanto attiene la durata dell’affidamento e la disciplina delle tariffe:**

21. La disciplina generale delle tariffe dei servizi pubblici locali è in capo al Consiglio Comunale, e l’art.117 del TUEL stabilisce le modalità di determinazione e adeguamento delle stesse al fine di assicurare l’equilibrio economico-finanziario dell’investimento e della connessa gestione.
22. La DGCa 154/2010 adegua le attuali tariffe al tasso di inflazione programmata, nelle more dell’adozione del nuovo sistema tariffario all’atto del subentro del nuovo operatore esterno.
23. La DGCa 154/2010, facendo riferimento alla LR Lazio 30/1998, fissa ad 8 anni la durata dell’affidamento al nuovo soggetto gestore.

**Ritenuto che**

dall’esame degli atti emergono fatti tali da rendere opportuno e necessario per l’Agenzia formulare alcune osservazioni.

**DELIBERA**

di formulare all’Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina, attraverso la presente segnalazione, le osservazioni di seguito elencate in merito alla DGCa 154/2010 e più in generale sulla gestione del servizio di car sharing a Roma.

- A. Il Consiglio Comunale ha deliberato sul tema del car sharing solo con la DCC 174/2000, per approvare l’adesione del Comune di Roma allo schema di convenzione *“Iniziativa Car Sharing” (ICS)*, che riunisce gli enti locali italiani interessati all’avvio del servizio sul proprio territorio, al fine di garantire uno standard di qualità unitario e ricevere i finanziamenti ministeriali nell’ambito dell’apposito programma nazionale del Ministero dell’Ambiente. La suddetta convenzione, avente durata di dieci anni, sembrerebbe inoltre

ad oggi scaduta e non risulta che la Giunta abbia mai riferito al Consiglio comunale sulle modalità operative di sviluppo dell'iniziativa.

- B.** Con la sperimentazione del servizio, avviata dalla DGC 1023/2004, la Giunta Comunale si impegnava a *“verificare, nella sua fase sperimentale, l'andamento gestionale del servizio attivato al fine di individuare le caratteristiche del modello di offerta ‘a regime’ (tariffe, numero di auto, parcheggi, agevolazioni, etc...), da sottoporre a successiva approvazione del Consiglio Comunale”*. Tale verifica non risulta essere mai stata eseguita, e il Consiglio Comunale non è mai stato chiamato ad approvare né il consuntivo della sperimentazione né le caratteristiche dell'offerta “a regime”, nonostante le successive deliberazioni della Giunta Comunale di estensione e finanziamento del servizio (DGC 798/2006 e 132/2008). Di conseguenza, il Regolamento del servizio a cui si devono attenere tutti gli iscritti, disponibile sul sito internet di Roma Car Sharing, non è mai stato oggetto di discussione nel Consiglio Comunale.
- C.** Il modello di gestione del servizio car sharing prefigurato dalla DGCa 154/2010 vede da un lato RSM come soggetto che svolge, secondo gli indirizzi impartiti dall'Amministrazione, non solo i ruoli strumentali di stazione appaltante e di gestore dei rapporti contrattuali con il futuro affidatario, ma anche quelli di interfaccia operativa nei rapporti con la clientela e di promozione del servizio (a fronte di una quota percentuale sugli incassi e l'incameramento dei fondi del Ministero), mentre al nuovo affidatario (che assume in qualche modo la veste di concessionario) spettano gli investimenti per lo sviluppo del servizio e la gestione operativa dello stesso (a fronte di una quota percentuale sugli incassi e di un eventuale corrispettivo da parte dell'Amministrazione). In relazione ai compiti assegnati e alla forma di remunerazione prefigurata per RSM, non viene individuato chiaramente quale soggetto assuma la titolarità del servizio e la responsabilità contrattuale nei confronti dell'utenza. Ciò anche in relazione alla pretesa natura “strumentale” di RSM, ancorché non precisata con chiarezza nel suo statuto.
- D.** La durata dell'affidamento è stata posta pari a 8 anni, secondo quanto stabilito dalla LR Lazio 30/1998, art. 26, comma 1, lettera a) e ss.mm.ii., che però è applicabile in via diretta solo ai servizi di trasporto pubblico locale così come definiti dalla legge stessa.
- E.** Il Consiglio Comunale non si è mai espresso in merito al sistema tariffario, nonostante la previsione della Giunta Comunale, all'atto dell'affidamento “in house” del servizio ad Atac (DGC 440/2008), di *“confermare le tariffe attualmente in vigore, già approvate con l'avvio della fase sperimentale del servizio nel marzo 2005, adeguate al tasso di inflazione programmata nel periodo intercorso, rimandando una revisione delle stesse ad apposita deliberazione di Consiglio Comunale a seguito di proposta formulata da Atac S.p.A.”*.
- F.** Le tariffe sono rimaste immutate dal 2005 ad oggi, nonostante i costi crescenti soprattutto in relazione al carburante, e solo alla conclusione dell'iter della gara viene previsto un adeguamento tariffario, sebbene la Giunta Comunale precisi che i valori indicati *“dovranno essere utilizzati quale base di*

gara". L'abbonamento annuale e la tariffa chilometrica dovrebbero aumentare del 30%, la tariffa oraria feriale del 35% e le tariffe orarie festiva e notturna del 45,6%, con un impatto complessivo del 32,4% sul costo dell'utilizzo medio romano (45,6 km per 7,2 ore nel 2009). Tali aumenti appaiono sproporzionati rispetto alla variazione percentuale dell'indice di inflazione NIC registrata nel capitolo di spesa "Trasporti" a Roma, che tra il marzo 2005 e il gennaio 2011 è stata pari al 14%.

**G.** Con il nuovo sistema tariffario, i costi per gli utenti diverrebbero simili alla media nazionale (il costo per l'utilizzo medio aumenterebbe di 8,50 € per la Fiat Punto e di 10 € per la Multipla), ma con due componenti che seguono dinamiche totalmente differenti:

- in primo luogo la tariffa oraria, che rappresenta il costo per la sottrazione della disponibilità delle vetture, diverrebbe a Roma una delle più alte di giorno in Italia e la più alta in assoluto di notte, quando invece le altre città tendono a tenerla bassa per evitare agli utenti di lasciare l'auto in un parcheggio lontano da casa; peraltro, perdurerebbe la particolarità della tariffa festiva più bassa, di cui non è chiara la ragione poiché la disponibilità della vettura viene sottratta allo stesso modo dei giorni feriali, tanto che, oltre a Roma, è presente solo a Bologna e Modena;

- in secondo luogo la tariffa chilometrica, che invece rappresenta il costo effettivo dell'uso delle vetture (in termini di carburante e manutenzione), rimarrebbe inferiore alla media nazionale senza che nella deliberazione sia presente alcun elemento per capire se alla base delle cifre vi è una qualche analisi dei costi effettivi del servizio così come stabilito dall'art. 117 del TUEL, che supporti la possibilità di praticare a Roma costi inferiori alle altre città.

**H.** La nuova modalità di iscrizione "ricaricabile", ossia senza costi fissi di abbonamento ma con tariffe maggiori, è la prima volta che viene proposta per i servizi di car sharing in Italia. Tale modalità non abituale di utilizzo appare in contrasto con gli standard di servizio ICS, laddove prevedono che *"Gli utenti delle organizzazioni di Car Sharing devono per lo più aderire preventivamente al servizio tramite un'iscrizione da cui risulti la loro disponibilità ad un utilizzo dei veicoli non solo sporadico ed occasionale"*. In effetti, la ratio di tale criterio è quella di evitare la trasformazione del car sharing in un autonoleggio in concorrenza con i gestori privati, con convenienza maggiore per il cliente che gode di tariffe economiche e una soglia minima di utilizzo pari a una sola ora, ma senza i benefici pubblici derivanti dalla razionalizzazione delle scelte dei cittadini e dal mutamento dell'approccio alla mobilità privata.


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](http://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