



COMUNE DI CORTEMAGGIORE

Provincia di Piacenza

UFFICIO TECNICO URBANISTICO

Piazza Patrioti 8 – cap 29016 – Tel. (0523) 832770–Fax. (0523) 836598

E-mail ufficiotecnico@comune.cortemaggiore.pc.it

Indirizzo internet: www.comune.cortemaggiore.pc.it

Codice Fiscale e Partita I.V.A. n. 00232410332

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di illuminazione pubblica
Ente affidante	Comune di Cortemaggiore
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara
Durata del contratto	Novennale
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Cortemaggiore

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Geom. Massimo Gaudenzi
Ente di riferimento	Comune di Cortemaggiore
Area/servizio	Lavori Pubblici – Ambiente – Servizio Manutenzione
Telefono	0523-832721
E.mail	ufficio_tecnico@comune.cortemaggiore.pc.it
Data di redazione	04/05/2015

SEZIONE A

Normativa Di Riferimento

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 13 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012), il quale prevede che "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste", e stante la qualificazione del servizio di pubblica illuminazione quale "servizio pubblico locale di rilevanza economica" e come tale rientrante nel suddetto dettato normativo, con la presente relazione si illustra quanto segue.

Secondo l'art. 1 del R.D. 2578/1925, l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione pubblica rientra tra i "pubblici servizi" come confermato dalla giurisprudenza amministrativa la quale afferma che "il servizio di illuminazione delle strade comunali ha carattere di servizio pubblico locale." (cfr. Cons. Stato Sez. V, 25/11/2010, n. 8231; Cons. Stato Sez. V, 16/12/2004, n. 8090) considerandolo anche "servizio pubblico a rilevanza imprenditoriale" (sentenza Consiglio di Stato, sez. V, n. 348 del 31 gennaio 2006).

Dalla qualificazione giuridica della pubblica illuminazione come servizio pubblico locale deriva l'applicazione delle norme generali in tema di servizi pubblici locali.

La disciplina relativa ai servizi pubblici locali si può far risalire alla Legge 29 marzo 1903, n.103 sulle municipalizzazioni e al successivo R.D. n. 2578/1925, che delineavano una gestione di tipo pubblicistico di tali servizi.

Il primo intervento di riforma organica è intervenuto con Legge n. 142/1990, il quale, nel modificare il sistema delle c.d. aziende municipalizzate, ha introdotto il tema della privatizzazione dei servizi locali.

Successivamente, con Legge n. 127/1997 (Bassanini~bis) si è registrato un ulteriore tentativo di apertura dei servizi pubblici locali al "mercato", attraverso la previsione di agevolazioni fiscali per la trasformazione delle aziende speciali esistenti in società per azioni. Tutte le diverse soluzioni normative elaborate sono quindi confluite nel TUEL agli artt. 112 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000 - che si poneva l'obiettivo di regolamentare in modo generale la disciplina dei servizi pubblici locali.

Rilevante ai fini della presente relazione la disposizione dell'art. 113 secondo comma TUEL secondo cui "gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

Conclusivo elemento normativo è rappresentato dal recepimento della normativa comunitaria con l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, al quale ha fatto seguito il Regolamento attuativo n. 168/2010 che sinteticamente prevedeva:

a) l'affidamento del servizio pubblico locale, in via ordinaria, mediante procedure

competitive ad
evidenza pubblica;

- b) l'affidamento della gestione del servizio pubblico locale in favore di società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- c) l'affidamento diretto, ossia in house providing, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

Tale disciplina (regolamento compreso) è stata abrogata a seguito del Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, per effetto del D.P.R. 18 luglio 2011, n.113 (proclama dell'esito referendario).

In seguito all'esito referendario il legislatore ha approvato gli artt. 3-bis e 4 del D.L. n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011 e successivamente modificato prima dalla Legge n. 183/2011 (cd. Legge di Stabilità 2012), poi dal D.L. n. 1/2012 (cd. Cresci-Italia), convertito in Legge n. 27/2012 ed, in ultimo, dal D.L. n. 83/2012.

Tale ultima disciplina è stata abrogata per effetto della sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012, n.199 che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art.4 del D.L. n. 138/2011 per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare.

Allo stato attuale, alla luce delle evoluzioni qui succintamente richiamate, mutuando quanto già affermato dalla Corte con la sentenza n. 24/2011 relativa al giudizio sull'ammissibilità del referendum, trova quindi applicazione immediata l'ordinamento comunitario, già introdotto con l'art.23 bis D.L. 112/2008.

Quanto sopra porta a ritenere che l'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica possa avvenire secondo tre diversi modelli cui corrispondono altrettante soluzioni organizzative e gestionali:

- 1) tramite conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica;
- 2) tramite affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica cd. a doppio oggetto;
- 3) tramite affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello cd. in-house providing.

Recenti arresti giurisprudenziali (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 13/11/2013, n. 951; T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, Sent., 11/06/2013, n. 558; TAR Campania 11/04/2013 n,1925) hanno precisato che: "L'ordinamento nazionale non indica un modello preferibile - ossia non predilige né l'in house né la piena espansione della concorrenza nel mercato e per il mercato e neppure il partenariato pubblico privato – ma rinvia alla scelta concreta del singolo ente affidante. In definitiva, si profila una maggiore autonomia degli enti locali nella direzione da intraprendere. La scelta tra i differenti modelli va effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri introdotti dall'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012 ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. Detti obiettivi devono necessariamente essere correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti (...)"

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 ("Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese" convertito con legge n.221/2012) in otto commi reca la nuova disciplina in materia di servizi pubblici di rilevanza economica. Una disciplina particolare inerenti i termini in materia di servizi pubblici locali è pure dettata dall'art. 13 D.L. 150/2013 (convertito con legge 15/2014).

L'art. 34 D.L. 179/2012 al comma 20 dispone che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione,

pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste" Ai fini dell'affidamento è quindi prevista la presente relazione la quale deve indicare in particolare le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'affidamento prescelto, nonché la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

L'art. 34 D.L. 179/2012 al comma 21 regola invece gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore (20 ottobre 2012) ed ha un contenuto duplice.

1) La prima parte riguarda gli affidamenti "non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea", i quali vanno adeguati entro il 31 dicembre 2013 [termine differito al 31/12/2014 ex art. 13 D.L. 150/2013], pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20". Al riguardo si ritiene che ciò comporti che gli affidamenti non conformi alla normativa europea dovranno essere oggetto di un affidamento conforme al diritto europeo, sulla base dell'apposita relazione di cui al comma 20.

2) La seconda parte del comma 21 riguarda tutti gli affidamenti, sempreché conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, nei quali non è prevista una data di scadenza. Gli enti competenti devono provvedere ad inserire nel contratto di servizio, o negli altri atti che regolano il rapporto, un termine di scadenza dell'affidamento.

In entrambe le fattispecie è prevista la cessazione ex lege dell'affidamento in essere alla data del 31 dicembre 2013.

In conclusione, come rilevato dalla dottrina (Carmine Volpe - La nuova Normativa sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, in www.giustamm.it n.1-2013) gli adempimenti a carico degli enti affidanti a seguito della nuova normativa in materia di servizi pubblici locali risultano semplificati. La scelta è rimessa agli affidanti che eserciteranno un potere discrezionale ma nel contempo rispettoso dei principi europei di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi; dell'obbligo di motivazione; dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Non ultimo va tenuto conto della disciplina inerente la centralizzazione delle procedure di appalto nonché della normativa di contenimento e riduzione della spesa pubblica c.d. spending review. Ai sensi dell'art. 26, comma 3, l. 488/1999 infatti "Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse".

SEZIONE B

B1. Caratteristiche del Servizio

Il Comune di Cortemaggiore si propone di affidare il servizio inerente la gestione, l'esercizio e la manutenzione ordinaria e programmata degli impianti di illuminazione pubblica delle aree comunali ad un unico operatore economico.

In particolare, il suddetto affidamento consentirà di recepire la normativa comunitaria e nazionale in materia di pubblica illuminazione e risparmio energetico.

La consistenza degli impianti di illuminazione pubblica del Comune di Cortemaggiore è la seguente:

- n. 1.232 punti luce di proprietà comunale
- n. 421 punti luce di proprietà Enel Sole

Tali impianti presentano le seguenti caratteristiche:

a) una distribuzione prevalentemente di tipo interrato, la distribuzione di tipo aereo con presenza di promiscuità con l'ente fornitore di energia elettrica la troviamo generalmente nel centro Storico;

b) molti dei punti luce presenti sono dotati di lampade con tecnologia a vapori di mercurio, inserite in corpi illuminanti vetusti con scarsissimi rendimenti illuminotecnici e quindi una non conformità alle norme in termini di illuminamento minimo mantenuto;

c) altri corpi, utilizzati più frequentemente in aree residenziali e realizzate con tecnologia SAP non presentano le caratteristiche di antinquinamento luminoso dettati dalle Leggi Regionali;

d) in generale, l'efficienza energetica dell'impianto è decisamente inferiore rispetto a quello che oggi sono diventati ormai gli standard di mercato, ossia corpi con: migliore efficienza luminosa, riduzione dell'abbagliamento, ridotto inquinamento luminoso;

Per la fornitura di energia elettrica la fornitura è attualmente affidata alla società Edison spa in Convenzione Consip.

Il servizio di illuminazione pubblica attualmente è gestito:

- per n. 1.232 punti luce di proprietà comunale con affidamento a ditta esterna in scadenza;
- per n. 421 punti luce di proprietà Enel Sole srl, gestiti direttamente da tale impresa, in virtù di un affidamento diretto. Giusta Delibera di Consiglio Comunale n. 26 del 30.09.2008;

Tale affidamento, allo stato, non è rispettoso dei requisiti previsti dalla normativa europea e dunque soggetta a cessazione ai sensi dell'articolo 34 comma 21 del D.L. 179/2012;

Si ritiene dunque che si renda pertanto necessario procedere all'adeguamento previsto dall'art. 34 D.L. 179/2012.

B2. Obblighi Di Servizio Pubblico e Universale

Il servizio di illuminazione pubblica è costituito da un insieme di attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico, intendendo come tali quegli obblighi che l'impresa che gestisce il servizio, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe e che riguardano specificatamente il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori.

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo accessibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'amministrazione deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo della pubblica illuminazione.

In particolare, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

SEZIONE C

Modalità di affidamento

L'Amministrazione Comunale, ritenendo non conforme alla disciplina europea nonché ai principi di economicità ed efficienza, il mantenimento di una duplice gestione degli impianti di illuminazione pubblica, previo riscatto degli impianti di cui non è proprietaria, intende quindi procedere, tramite gara ad evidenza pubblica, ad affidare preferibilmente ad un unico soggetto la gestione del servizio di pubblica illuminazione. Ciò consentirà di effettuare interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti per ridurre l'inquinamento ambientale e rispettare le linee guida contenute nel PAES.

L'amministrazione intende pertanto procedere ad una valutazione dello stato di conservazione ed efficienza degli stessi.

Per la predisposizione di tale documentazione, data la complessità degli interventi richiesti, si è renderà necessario provvedere preliminarmente alla redazione della perizia di valutazione tecnica e di stima dei valori di acquisizione degli impianti di illuminazione pubblica, ai sensi del D.P.R. 4/10/1986 n.902, ricorrendo a ditta esterna.

Il Comune di Cortemaggiore, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del servizio di gestione degli impianti di pubblica illuminazione e la realizzazione dei relativi investimenti, debba effettuarsi mediante procedura ad evidenza pubblica e con le modalità previste dal D.Lgs 163/2006, nel rispetto dei principi comunitari di efficienza, di efficacia ed economicità dell'azione, di imparzialità, di trasparenza, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità, di adeguata pubblicità e di mutuo riconoscimento.

SEZIONE D

Obblighi Specifici del Servizio Pubblico e Analisi di Efficienza ed Economicità

Attualmente non è ipotizzabile far gestire gli impianti ad un unico gestore poiché occorre che l'amministrazione comunale provveda all'acquisizione degli stessi mediante riscatto dei punti luce di proprietà ENEL SOLE.

In ogni caso, sotto un profilo programmatico va detto che la tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'amministrazione deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente.

Pertanto è necessario che il gestore dei lavori e del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del

contratto di servizio sia obbligato a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico

ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo della pubblica illuminazione.

Nella programmazione e futura progettazione si ritiene quindi necessario garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Nel caso specifico del Comune di Cortemaggiore gli obblighi in esame, da porre in capo al gestore, possono così essere riassunti:

- Esecuzione degli interventi di riqualificazione/efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica, come verrà successivamente dettagliatamente programmato e progettato;
- Diminuzione dell'incidenza economica ed energetica dell'illuminazione pubblica;
- Abbattimento dell'inquinamento luminoso diretto ed indiretto;
- Ottimizzazione dei costi di gestione degli impianti;
- Rinnovamento degli impianti presenti sul territorio rendendoli più moderni ed efficienti;
- Gestione degli impianti di illuminazione pubblica per tutta la durata prevista;

Resteranno invece in capo al Comune le funzioni amministrative di verifica e controllo sulla regolarità e qualità del servizio di gestione per tutta la durata contrattuale.

Considerato che le nuove tecnologie oggi a disposizione permettono di raggiungere risparmi energetici e di manutenzione, rispetto alle tecnologie tradizionali, di oltre il 60%, la remunerazione economica dell'affidatario potrà avvenire attraverso un canone annuo comprensivo della riqualificazione, gestione e manutenzione degli impianti, calcolato sulla base dei costi di fornitura energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti attualmente sostenuti dall'ente

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
(Geom. Massimo Gaudenzi)