



**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA
PER IL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E LA REALIZZAZIONE
DEI RELATIVI INVESTIMENTI**

(art. 34, comma 20, D.L. 18.10.2012 N. 179 convertito in legge 17.12.2012 N. 221)

PREMESSA

L'art. 34, al comma 20, del D.L. n. 179/2012 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.'

La presente relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti della predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione del servizio di illuminazione pubblica comunale.

In particolare, con la relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione del servizio di illuminazione pubblica, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra operatori economici, dell'economicità della gestione;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche, ove previste.

Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività, la presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni sul sito istituzionale del Comune di Gravellona Lomellina alla pagina (<http://www.comune.gravellonalomellina.pv.it>)

NATURA DEL SERVIZIO

Ai sensi dell'art. 1 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione pubblica rientrano tra i "pubblici servizi". A tal proposito la Giurisprudenza ha confermato più volte la suddetta qualificazione affermando che *"il servizio di illuminazione delle strade ha carattere di servizio pubblico locale"* (cfr. Consiglio di Stato n. 8231/2010), considerandolo anche *"servizio pubblico a rilevanza imprenditoriale"* (cfr. Consiglio di Stato n. 348/2006).

Stante la suddetta qualificazione giuridica, il servizio di pubblica illuminazione soggiace alle regole previste per i servizi pubblici locali e la sua gestione deve essere affidata con procedure ad evidenza pubblica conformi al diritto comunitario ed al Codice dei contratti pubblici D.Lgs 50/2016 e s.m.i., come ribadito anche dalla Determinazione ANAC n. 110 del 19.12.2012.

INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il servizio di pubblica illuminazione deve essere strutturato nel rispetto della legislazione vigente che, sia per quanto riguarda la proprietà degli impianti e delle reti sia per quanto concerne la gestione, stabilisce specifiche indicazioni normative.

In merito alla **proprietà degli impianti** l'art. 113, comma 2, del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) stabilisce che *'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'*.

Il sopracitato comma 13 stabilisce che *'gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incedibile'*.

Per quanto riguarda la **gestione** va rilevato che nel corso degli ultimi anni la normativa è stata oggetto di profonde e continue revisioni e, proprio alla luce di tali evoluzioni, trovano oggi diretta applicazione i principi desumibili dall'ordinamento comunitario e richiamati anche dalle norme citate in premessa. In particolare si richiamano i seguenti articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea:

- Art. 101 (ex art. 85 del trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), ratificato con legge 14 ottobre 1957, n. 1203, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 317 del 23 dicembre 1957):

"Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione d'imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel:

- a. fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;*
- b. limitare o controllare le produzioni, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;*
- c. ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;*
- d. applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
- e. subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*

2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtu' del presente articolo, sono nulli di pieno diritto".

- Art. 102 (ex art. 86).

È incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a. nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi di acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;*
- b. nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;*
- c. nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
- d. nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi".*

Alla luce delle sopracitate indicazioni risultano pienamente applicabili al servizio di pubblica illuminazione le seguenti disposizioni, dettate da specifiche normative nazionali:

Obbligo di regolamentazione del servizio tramite contratto

L'art. 113, comma 11, del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) sancisce che *"I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti"*.

Divieto di rinnovo tacito e di proroga automatica dei contratti

Il divieto è sancito dall'art. 6 comma 2 della legge 24.12.1993 n. 537 come sostituito dall'art. 44 della legge 23.12.1994 n. 724.

L'articolo sancisce il divieto di rinnovi taciti e proroghe automatiche dei contratti pubblici. Esso è stato successivamente confermato dall'art. 23, comma 2, L. 18 aprile 2005 n. 62.

Obbligo per il gestore di fornire dati e informazioni sul valore degli impianti

Il principio in oggetto è sancito dall'art. 25, comma 6, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale ha previsto che *"I concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi"*.

Obbligo per le Amministrazioni di privilegiare procedure MEPA o CONSIP

Per le categorie merceologiche individuate dall'art 1 comma 7 del DL 95/2012 e dal DM del 22/12/2015 (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, buoni pasto, sia cartacei che elettronici) e limitatamente a dette categorie, vige l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti in tali categorie merceologiche anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e

prevedano corrispettivi inferiori (di almeno il 10% per le categorie telefonia fissa e telefonia mobile e del 3% per le altre categorie) a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali.

DESCRIZIONE DELL'AFFIDAMENTO IN CORSO

La consistenza degli impianti di pubblica illuminazione del comune di Gravellona Lomellina è pari a circa 464 punti luce. L'intero impianto è di proprietà comunale.

Gli impianti di illuminazione pubblica afferenti al territorio comunale, a causa della crescita del sistema urbano e territoriale e del conseguente aumento di insediamenti e reti viarie, si presentano con strutture, sorgenti ed apparecchi di diversa natura e tipologia installati nelle varie epoche di sviluppo del comune. La maggior parte degli impianti necessitano di interventi di ammodernamento, adeguamento normativo, riqualificazione ed efficientamento energetico.

Al fine di sollecitare proposte dagli operatori economici del settore, l'Amministrazione ha pubblicato un avviso esplorativo a novembre 2019 per l'affidamento della concessione del servizio di pubblica illuminazione ad esito del quale il Comune ha approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica della riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione del territorio presentato dal Proponente Solare Sociale S.c.a.r.l.. Tale progetto ha evidenziato la necessità di importanti interventi, oltre che di efficientamento energetico, anche di riqualificazione tecnologia ed ammodernamento nonché di risoluzione della sicurezza elettrica di linee e quadri esistenti che comportano un significativo investimento economico.

OBBLIGHI, OBIETTIVI E FORMA DI AFFIDAMENTO

L'Amministrazione comunale intende provvede ad affidare ad un unico soggetto la concessione del servizio di pubblica illuminazione. Il suddetto affidamento dovrà consentire di recepire le normative vigenti in materia e, pertanto, conseguire i seguenti obiettivi:

- rendere conformi gli impianti esistenti alle norme CEI/UNI;
- rendere conformi gli impianti esistenti alla Legge regionale della Lombardia n° 31/00
- favorire il miglioramento della qualità del servizio di illuminazione pubblica, in termini di affidabilità e continuità del servizio;
- favorire il miglioramento della qualità del servizio di illuminazione pubblica, in termini di potenziamento della sicurezza del traffico motorizzato, pedonale, ciclabile, ecc., prevenzione delle attività criminose, promozione del commercio;
- conseguire un significativo risparmio energetico, rispetto agli attuali consumi di energia elettrica;
- salvaguardare l'ambiente attraverso una significativa riduzione delle emissioni di CO2 dovute ad un minore assorbimento energetico;
- salvaguardare l'ambiente attraverso l'utilizzo di sistemi a lunga durata di vita e di elevata affidabilità che, riducendo gli interventi di manutenzione degli impianti, minimizzino le necessità di smaltimento dei rifiuti;
- uniformare le installazioni esistenti mediante utilizzo di materiali identici in impianti contigui;
- utilizzare tecnologie di ultima generazione, basate su sistemi elettronici che assicurano risparmio energetico, elevata continuità di servizio delle apparecchiature e notevole riduzione dei guasti;
- rendere gli impianti conformi al Decreto del Ministero dell'ambiente 27 settembre 2017 (in G.U. n.244 del 18 ottobre 2017) in materia di "Criteri Ambientali Minimi per l'acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per l'illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica.";

- migliorare l'indice prestazionale degli impianti o almeno attestarlo al livello 3, come definito nella scheda 3 del DM 28/03/2018;
- eliminare le eventuali promiscuità elettriche degli impianti e i relativi pagamenti a forfait della spesa energetica (con l'Ente Distributore di energia elettrica) mediante la realizzazione di accorpamenti, nuove linee elettriche e nuovi punti di fornitura dotati di gruppo di misura (contatore e quadro elettrico);
- ristrutturare gli impianti vetusti presenti sul territorio.

A tal fine il Comune si trova nella necessaria condizione di dover effettuare interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti che richiedono un significativo investimento economico e di procedere rapidamente all'affidamento al fine di contenere l'impatto sulle casse comunali del repentino ed esorbitante incremento delle tariffe di fornitura energetica. Si evidenzia che l'intervento previsto dal progetto di fattibilità tecnica ed economica garantirà oltre il 70% stimato di risparmio energetico rispetto agli attuali consumi.

Stante la necessità di procedere alla riqualifica dell'impianto senza investimenti economici diretti a carico dell'Ente, l'Amministrazione Comunale ritiene necessario e conveniente procedere all'affidamento del servizio tramite un contratto di Partenariato Pubblico Privato e, nella fattispecie, mediante Finanziamento Tramite Terzi regolato dal D.Lgs 115/2008 in attuazione della Direttiva 2006/32/CE relativa, proprio, all'efficienza degli usi finali dell'energia ed i servizi energetici.

Mediante tale meccanismo l'aggiudicatario provvederà a finanziare gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti recuperando l'investimento effettuato tramite i risparmi conseguiti rispetto ai costi di esercizio storicamente sostenuti dall'Ente e posti a base di gara. L'oggetto principale della concessione del servizio di pubblica illuminazione che l'Amministrazione intende affidare prevede le seguenti prestazioni principali:

- i. l'esercizio degli impianti di illuminazione pubblica e l'erogazione del relativo servizio d'illuminazione compresa l'accensione e lo spegnimento degli impianti, anche a mezzo dell'installazione ed esercizio di sistemi di tele gestione, provvedendo alla taratura di sistemi di comando (gestione, manutenzione, esercizio, verifiche e controlli);
- ii. la fornitura dell'energia elettrica necessaria all'alimentazione dei suddetti impianti;
- iii. la manutenzione ordinaria, programmata-preventiva e straordinaria conservativa e non conservativa degli impianti;
- iv. mediante il ricorso al finanziamento tramite terzi la progettazione, l'ottenimento delle previste autorizzazioni e licenze, la realizzazione, il collaudo e la successiva gestione degli interventi finalizzati all'adeguamento normativo e adeguamento alle norme sull'inquinamento luminoso, riqualificazione tecnologica, ammodernamento ed efficientamento energetico degli impianti della pubblica illuminazione, quadri elettrici, protezione dei contatti diretti/indiretti e impianti di terra;
- v. la numerazione dei punti luce e la gestione informatizzata degli stessi;
- vi. l'informatizzazione dell'intero servizio;
- vii. l'elaborazione con cadenza triennale di analisi energetica dell'impianto;
- viii. la redazione di una relazione annuale sull'attività svolta nell'anno precedente completa di resoconto economico gestionale in merito all'andamento dei servizi prestati e all'andamento dei consumi energetici degli impianti di illuminazione pubblica ai sensi del D.M. 28/03/2018 e delle LG n. 9 dell'Anac;
- ix. la redazione con cadenza annuale del bilancio materico relativo all'uso efficiente delle risorse impiegate per la realizzazione e manutenzione degli impianti ai sensi dell'art. 4.6.1 del DM 28/03/2018;

- x. l'illustrazione alla cittadinanza dei benefici derivanti dagli interventi di cui alla presente proposta nonché la sensibilizzazione degli utenti mediante l'installazione di 1 targa informativa ogni 200 punti luce volta ad informare che il servizio di illuminazione è erogato nel rispetto dei criteri minimi ambientali definiti dal Ministero dell'Ambiente.

Il servizio di illuminazione pubblica oggetto della presente Concessione dovrà garantire la riduzione al minimo dei disagi arrecati a seguito di guasti agli impianti oggetto della concessione e un costante flusso di informazioni, preventive ed a consuntivo, riguardante l'andamento delle varie attività oggetto del contratto. A tal fine entro la data di consegna degli impianti il Concessionario dovrà provvedere all'Istituzione di un Call Center attivo 24h su 24h anche nei giorni festivi e messo a disposizione dell'Amministrazione comunale per permettere all'Amministrazione stessa ed ai cittadini di comunicare al Concessionario guasti, problemi e disservizi.

Condizione fondamentale e di particolare importanza è che il contratto di Concessione che l'Amministrazione intende affidare comporterà il trasferimento in capo al Concessionario - in conformità alle Linee Guida Anac N.9 e con i criteri definiti dal Manual on Government Deficit and Debt dell'Eurostat - del rischio di costruzione (connesso al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a tutti gli imprevisti in fase di progettazione e costruzione, ad inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento della riqualifica nei tempi previsti da cronoprogramma) e del rischio di disponibilità (connesso alla capacità da parte del Concessionario di erogare il servizio di illuminazione pubblica nei tempi ed ai livelli qualitativi previsti con particolare rilevanza al rischio di manutenzione, al rischio di performance ed al rischio di obsolescenza tecnica). L'allocazione dei rischi in capo al Concessionario come sopra rappresentata, consente all'Amministrazione la gestione fuori bilancio dell'investimento.

Durante l'intera vigenza del contratto l'Amministrazione comunale procederà al monitoraggio dei rischi sopra delineati al fine di verificarne la permanenza in capo al partner privato, applicando i sistemi delineati da ANAC, in conformità all'art. 181 comma 4 del Codice e terrà conto della matrice dei rischi che rappresenta un elemento fondamentale del contratto stesso. Ai fini del corretto trasferimento dei rischi in capo al Concessionario, il canone posto a remunerazione delle prestazioni contrattuali sarà proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata prestazione dei servizi. A garanzia degli impegni assunti dal partner privato il contratto prevederà altresì la definizione ed il monitoraggio per l'intera vigenza contrattuale del raggiungimento e mantenimento di adeguati livelli di servizio relativi al consumo energetico ed alle ore di accensione degli impianti nonché il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle varie attività e processi erogati attraverso una serie di indici di performance.

La forma di affidamento prescelta permetterà, pertanto, al Comune di ammodernare, mettere a norma ed efficientare l'intero impianto di pubblica illuminazione senza oneri finanziari diretti a proprio carico, senza indebitamento e senza impatti sul bilancio in spesa corrente poiché il canone di concessione sarà non superiore all'attuale spesa di gestione e alimentazione degli impianti. Inoltre, l'importante risparmio energetico conseguito, consentirà di contenere l'impatto degli incrementi delle tariffe energetiche.

COMPENSAZIONI

Secondo quanto previsto dal comma 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 gli enti locali devono verificare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore dei soggetti affidatari dei servizi pubblici locali.

La comunicazione della Commissione Europea 9404/2011 a tale proposito si esprime citando la sentenza Altmark della Corte di Giustizia che ha fornito ulteriori chiarimenti circa le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato a causa dell'assenza di vantaggio. Secondo la Corte di Giustizia "[...] nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come

una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 107, paragrafo 1, del trattato. Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere taluni presupposti:

- [...] In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. (condizione 1)*
- [...] In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. [...] Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. [107, paragrafo 1, del trattato] (condizione 2)*
- [...] In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole [...] (condizione 3)*
- [...] In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi" (condizione 4).*

Si precisa che il contratto di concessione che l'Amministrazione comunale intende affidare non prevede compensazioni a carico del comune e a favore del partner privato.

Risulta inoltre importante evidenziare che:

- non saranno effettuati esborsi diretti da parte del Comune per il finanziamento degli investimenti contemplati dalla concessione del servizio di illuminazione pubblica comunale;
- non verranno rilasciate garanzie a favore del soggetto privato.

MODALITA' DI AFFIDAMENTO

Al fine di procedere all'affidamento della concessione del servizio di illuminazione pubblica, il comune di Gravellona Lomellina provvederà ad indire una gara relativa alla concessione della gestione e manutenzione degli impianti e della fornitura di energia elettrica, comprensiva di progettazione, esecuzione, gestione e manutenzione di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di messa a norma degli impianti, da espletarsi mediante procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii. e mediante il ricorso al finanziamento tramite terzi ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. m) del D.Lgs 115/2008.