



COMUNE DI POLESELLA

UFFICIO TECNICO COMUNALE

Provincia di Rovigo

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

(ART. 34, COMMA 13 D.L. 18/10/2012 N.179, ORA ART. 34, COMMA 20 L. CONVERSIONE 221/2012)

Indice

PREMESSA - RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E REALIZZAZIONE DEI RELATIVI INVESTIMENTI	3
INQUADRAMENTO NORMATIVO.....	4
OBIETTIVI DELL’AMMINISTRAZIONE E VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO COMUNITARIO	8
RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTO	10
CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE.	12
GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE DI POLESSELLA.....	14
Procedura in corso ed analisi delle soluzioni presentate	15
MOTIVAZIONE DELLA SCELTA.....	16

PREMESSA - RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E REALIZZAZIONE DEI RELATIVI INVESTIMENTI

(art. 34, comma 13 D.L. 179/2012, ora art. 34, comma 20 L. conversione 221/2012)

Ai fini di ottemperare a quanto previsto dall’art. 34, comma 20 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), che 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 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”*, 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:

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell’affidamento Servizio di Illuminazione Pubblica

Ente affidante Comune di Polesella

Tipo di affidamento Partenariato Pubblico Provato - Finanza di progetto

Modalità di affidamento Procedura aperta ad evidenza pubblica

Durata del contratto in valutazione - Nuovo affidamento

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare Intero territorio / comune

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo dott. Gustavo De Filippo

Ente di riferimento Comune di Polesella

Area/servizio Responsabile Area

Telefono 0425 447111 interno 126

Email tecnico.responsabile@comune.polesella.ro.it

Data di redazione novembre 2021 – aggiornamento agosto 2022

INQUADRAMENTO NORMATIVO

Secondo l'art. 1 del R.D. 2578/1925, l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione pubblica rientrano tra i "pubblici servizi" come pure 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.

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).

Per colmare il vuoto normativo nazionale determinato dall'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.

Nondimeno tale ultima sussultoria 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.

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'impresa 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".

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) 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 (...)”

L’art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con legge n.221/2012) 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.

- I) La prima parte riguarda gli affidamenti “non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea”, i quali vanno adeguati entro il 31 dicembre 2014 [termine 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.
- II) 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, 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"*.

In merito alla proprietà degli impianti va richiamato l'art. 113 comma 2 del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) ove viene stabilito 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 citato 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"*.

OBIETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE E VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Il Comune di Polesella si propone di affidare la gestione del servizio 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 che prevede la necessità di:

- a. **ridurre l'inquinamento luminoso ed ottico sul territorio** attraverso il miglioramento delle caratteristiche costruttive e dell'efficienza degli apparecchi, l'impiego di lampade a ridotto consumo ed elevate prestazioni illuminotecniche e l'introduzione di accorgimenti antiabbagliamento;
- b. **razionalizzare i consumi energetici** negli apparecchi di illuminazione, ottimizzandone i costi di esercizio e la manutenzione;
- c. **ridurre i consumi degli impianti di illuminazione**, anche attraverso l'installazione di regolatori di flusso luminoso, se e dove possibile, che possano generare un risparmio energetico;
- d. **migliorare la sicurezza per la circolazione stradale**;
- e. **aumentare la qualità della illuminazione di aree pedonali** e stradali anche al fine di ridurre l'affaticamento visivo e migliorare la sicurezza per la circolazione stradale;

La consistenza degli impianti di illuminazione pubblica del Comune di Polesella è indicativamente costituita da circa n. 1200 punti luce di proprietà comunale;

Il servizio pubblica illuminazione nel territorio del comune è attualmente gestito dal comune di Polesella, sia per i costi di manutenzione che per i costi di gestione.

Il Comune intende effettuare **interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico** degli impianti senza investimenti economici diretti a carico dell'Ente medesimo, salva la possibilità per il Comune di riconoscere un contributo pubblico nel rispetto dell'art. 180, comma 6, del D.lgs 50/2016.

Pertanto, si ritiene necessario e conveniente procedere all'affidamento del servizio anche mediante contratti di partenariato pubblico privato, soluzione ritenuta più idonea e corrispondente alle esigenze economiche del comune rispetto alle altre soluzioni prospettate. Tale scelta risulta confermata, peraltro, dalle precedenti positive esperienze di altre amministrazioni pubbliche, nonché dagli atti di approfondimento in materia che consigliano, per gli interventi di riqualificazione dell'illuminazione pubblica, proprio tale procedura.

In particolare si richiamano:

- le linee guida di ENEA nell'ambito del progetto Lumière "Soluzioni economico-finanziarie per la riqualificazione della illuminazione pubblica" del settembre 2012;
- le linee guida operative per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica pubblicate da ANCITEL del gennaio – maggio 2013;

- Manuale operativo: Impianti di Pubblica Illuminazione in Partenariato Pubblico Privato, edito da Asset Camera, Azienda speciale della CCIAA di Roma, con la collaborazione del Cresme Europa Servizi dell'aprile 2013.

Gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti permettono l'ottenimento di risparmi rispetto ai costi di esercizio storicamente sostenuti dall'ente e posti a base di gara. Tali risparmi consentono il recupero degli investimenti effettuati.

RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTO

Il Comune di Polesella, 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, mediante procedura ad evidenza pubblica ai sensi degli artt. 60 e seg. D.Lgs 50/2016, rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo 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.

Il servizio di pubblica illuminazione costituisce, infatti, un’attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, al fine della tutela della salute pubblica e dell’ambiente, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini. Da ciò discende, inoltre, la fruibilità, la disponibilità e l’universalità del servizio medesimo: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e fruibile da tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo. Pertanto, è necessario che il servizio de quo sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, in particolare avendo riguardo a quanto sopra detto e che sia in grado di effettuare interventi di riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione diretti a “mettere a norma” i medesimi e renderli conformi alle normative vigenti del settore, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica, alla sicurezza pubblica ed al risparmio energetico.

Scopo primario dell’affidamento del servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del servizio di pubblica illuminazione favorendo il conseguimento di un risparmio energetico ed economico, nel rispetto dei requisiti tecnici di sicurezza degli impianti medesimi.

Ciò posto, sussistono specifiche e motivate ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per la ricerca sul mercato di operatori in grado di svolgere il servizio di gestione della pubblica illuminazione e di realizzazione dei relativi investimenti per la riqualificazione degli impianti.

L’obsolescenza degli impianti, lo scarso rendimento, gli elevati costi di manutenzione e il conseguente inquinamento luminoso hanno indotto il Comune di Polesella a valutare la necessità di promuovere un intervento di ammodernamento e di ristrutturazione infrastrutturale dell’intero impianto per favorire maggior fruibilità del tessuto urbano, elevare il livello di sicurezza della circolazione stradale, prevenire situazioni di pericolo alla pubblica incolumità causati dagli stessi impianti e raggiungere un livello di efficienza energetica più performanti dal punto di vista della gestione e del consumo energetico; la rete di illuminazione pubblica può anche costituire asset portante di innovazione intelligente (“smart lightning”) nell’ottica del potenziamento di altri servizi (videosorveglianza, infrastruttura per reti wireless, trasmissione di dati, ecc.).

Stanti i vincoli e le condizioni della finanza pubblica ed i limiti imposti dal pareggio di bilancio, il Comune ha ritenuto di non poter effettuare con risorse proprie o mediante indebitamento l’investimento necessario a realizzare gli interventi per l’ammodernamento, la razionalizzazione e la messa a norma della propria rete di illuminazione pubblica e si è determinato a ricorrere allo schema del partenariato pubblico-privato, che ricorre quando una pubblica amministrazione affida, a un operatore privato, l’attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e la gestione dei relativi servizi nell’ambito di una cooperazione di lungo termine.

La nozione di partenariato pubblico-privato nasce in seno all'ordinamento comunitario; in particolare, il primo documento in materia è costituito dal Libro Verde del 30 aprile 2004 della Commissione europea (COM(2004)327), relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, nel quale, si afferma che il termine partenariato si riferisce in generale a "forme di cooperazione tra le autorità e il mondo delle imprese che mirano a garantire il funzionamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

Si tratta in altri termini di modelli contrattuali che non si basano sulla mera esecuzione di una singola prestazione da parte del privato, ma che prevedono una partecipazione attiva di quest'ultimo nella progettazione, nell'esecuzione e nel finanziamento del progetto, e al quale l'amministrazione riserva, a titolo di corrispettivo, la gestione del servizio o dell'opera da esso realizzata. Pur non essendo fornita una definizione giuridica di partenariato, sono tuttavia enucleati gli elementi essenziali delle formule ad esso riconducibili; tali sono, in sintesi:

- a) la **durata relativamente lunga** della collaborazione, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare;
- b) la **modalità di finanziamento del progetto**, garantito da parte del settore privato, talvolta tramite relazioni complesse tra diversi soggetti;
- c) il **ruolo dell'operatore economico**, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento), mentre il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- d) la **ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato**, nel quale sono trasferiti al privato rischi di solito a carico del settore pubblico.

L'art. 3 comma 1 lett. eee) del D.Lgs. 50/2016 definisce il contratto di partenariato pubblico privato come "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore".

CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE.

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 ratio degli obblighi di servizio pubblico è da ricercare 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).

L'ente locale deve pertanto intervenire laddove – per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile - 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.

E', 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.

GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE DI POLESILLA.

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.

Nel caso specifico del Comune di Polesella gli obblighi in esame, posti in capo al gestore, possono così essere riassunti: effettuazione del progetto esecutivo ed esecuzione degli interventi di riqualificazione/efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica, come verrà successivamente dettagliatamente previsto dal progetto di fattibilità allegato alla documentazione di gara. Il progetto dovrà prevedere interventi che tendano a:

- minimizzare l'incidenza economica ed energetica del servizio di illuminazione pubblica;
- migliorare l'illuminazione del tracciato viario e la sicurezza stradale;
- azzerare l'inquinamento luminoso diretto;
- limitare l'inquinamento luminoso indiretto;
- rinnovare gli impianti presenti sul territorio rendendoli più moderni ed efficienti;
- rinnovare gli apparecchi illuminanti secondo quanto previsto dai Criteri Ambientali Minimi previsti dal D.M. 27/09/2017 ai sensi delle previsioni del Piano d'Azione nazionale sugli acquisti verdi pubblici (PAN GPP ex D.Lgs. 135/08 come modificato dal D.M. 10 aprile 2013)
- gestire gli impianti di illuminazione pubblica per tutta la durata prevista;
- assicurare il servizio di fornitura ed erogazione di energia elettrica relativo alle utenze di illuminazione pubblica con i diversi operatori presenti sul mercato.

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

La remunerazione economica dell'affidatario avverrà attraverso un canone annuo comprensivo della fornitura di energia elettrica, 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. Resta salva la possibilità per il Comune di riconoscere un contributo pubblico nel rispetto dell'art. 180, comma 6, del D.lgs 50/2016.

I punti luce del Comune di Polesella sono interamente di proprietà pubblica, fatta eccezione alcuni punti luce posti su aree private ad uso pubblico e che sono quindi gestiti dai privati proprietari delle aree (via XXV Aprile).

Il Contratto di fornitura elettrica è attualmente in CONSIP con Enel Energia ed è stato rinnovato anche per l'anno 2022 sempre in CONSIP con apposita adesione alla Convenzione.

Le ragioni di riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione derivano dalla estensione della rete e dalla data di realizzazione di alcuni impianti esistenti.

Le funzioni amministrative e tecniche inerenti i lavori e i servizi volti all'efficientamento degli impianti di illuminazione pubblica, anche attraverso strumenti quali la finanza di progetto, può rappresentare una valida soluzione organizzativo-gestionale consentendo di coordinare le attività per un migliore e più efficace esercizio dell'azione amministrativa degli Enti.

Procedura in corso ed analisi delle soluzioni presentate

Con Delibera di Giunta 93 del 17/06/2020 il Comune di Polesella ha approvato un atto di indirizzo per la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte progettuali mediante finanza di progetto Ex Art. 183 D.Lgs 50/2016 per lo svolgimento del servizio di gestione degli impianti di pubblica illuminazione, comprensivo di fornitura di energia elettrica e realizzazione di interventi di adeguamento normativo ed efficientamento energetico nel territorio comunale ed in conseguenza sono stati

Con successive Determine n. 214, n. 230 e n. 324 sono stati approvati gli atti per la raccolta delle manifestazioni di interesse degli operatori ed il termine è stato prorogato, causa pandemia COVID, a gennaio 2021.

Entro i termini sono giunte 3 proposte che sono state vagliate con apposita Relazione agli atti presso l'ufficio Tecnico e redatta in conformità all'incarico conferito ad apposita società di consulenza specializzata.

MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

Alla luce dei documenti pervenuti appare evidente che la gestione in proprio della illuminazione pubblica ed i costi associati all'efficientamento energetico degli impianti, con risposta alle esigenze normative specifiche, non appare economicamente possibile.

L'art. 181 c. 3 del D.Lgs. 50/16 dispone che la scelta di ricorrere al PPP "è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto".

In via preliminare si è proceduto alla comparazione delle proposte di finanza di progetto presentate da tre Società a seguito di manifestazione di interesse pubblicata dal Comune di Polesella.

Al fine anche di comprendere quali soluzioni il mercato è in grado di proporre, sono state comparate le soluzioni tecniche proposte. Le analisi effettuate hanno comportato le seguenti risultanze:

✓ RILIEVO SINTETICO STATO DI FATTO

Elementi di valutazione	Società 1	Società 2	Società 3
N. Punti luce censiti	1.148	1.162	1.170
Quadri elettrici	35	35 + 7 QUADRI DI SEZIONAMENTO	36
Promiscuità elettrica e meccanica	13 PL	30 PL	ND
Promiscuità meccanica	21 PL	13 PL	ND
Sostegni	948	987	ND
Linee elettriche	1.170 PL INTERRATI	1.088 PL INTERRATA	Prevista ampia sostituzione di linee
Non conformità normativa	rilevata	rilevata	rilevata
Carichi esogeni	ND	RILEVATA LA PRESENZA MA NON ELENCATI	ND

✓ **RILIEVO SINTETICO INTERVENTI PROPOSTI**

Elementi	Società 1	Società 2	Società 3
Installazione nuovi apparecchi	961 (tutti 3.000 k)	956 dettagliati nel progetto	988 (tutti 3.000 k)
Sostituzione morsettiere e muffole	Nd	106	295
Nuove derivazioni	961 PL		
Quadri elettrici nuovi	Tutti	29 (tutti razionalizzati)	Tutti + 22 quadri di sezionamento
Telecontrollo quadri elettrici	Tutti	29 (tutti razionalizzati)	Tutti
Sostegni sostituiti	42	12	295
Sostegni riqualificati	28	5	
CAVIDOTTI INTERRATI (metri)	850 + 400 per quadri	2.613	9.264
Linee elettriche aeree	400	86	16.688 totali
Linee elettriche a parete		31	
Ampliamento pl	144	37	129
Colonnine ricarica		2	14
Illuminazione artistica	No	34 PL	Si
Migliorie	No	Riforestazione urbana	Proiettori artistici N. 10 telecamere 3.400 metri cavo per illuminazione d'emergenza, addobbi e diffusione sonora

Viene inoltre effettuata una Valutazione economica. Per effettuare una comparazione tra le società concorrenti per il servizio di illuminazione pubblica, si sono analizzati i seguenti documenti di ogni progetto depositato:

- Piano economico finanziario asseverato;
- Relazione al piano economico finanziario;
- Quadro economico dell'investimento.

Dall'analisi comparativa dei Piani economici finanziari presentati dalle società si evidenzia che la durata della concessione è equivalente e pari a 20 anni in due proposte ed in 18 anno in una e una delle società propone un investimento inferiore rispetto alle altre due concessioni.

Tale minore Investimento non sembrerebbe essere motivato dalla minore durata né quanto meno dal Canone proposto, in linea con le altre due proposte;

Per quanto concerne gli indicatori di redditività non si segnalano grandi differenze tra i progetti, tutte le proposte presentate sembrerebbero in linea con quanto disposto dalle Linee guida ANAC n. 9.

Rispetto alle opzioni disponibili:

- non sussiste la possibilità dell'affidamento "in house" o a società miste in quanto il Comune non ha partecipazioni con società aventi tali requisiti e mission, né risulta vantaggioso procedere alla costituzione di una NewCo per tale scopo;
- ove il Comune procedesse in via ordinaria con un appalto, per gli interventi da realizzare si dovrebbe prevedere una spesa di rilevante entità economica non sostenibile in termini finanziari; inoltre il Comune, con tale forma gestionale assumerebbe il peso economico di ogni rischio di progettazione esecutiva (varianti, sorprese geologiche, amministrative e di altro tipo) e di esecuzione (riserve, contenziosi, accordi bonari, ecc) il cui valore economico può essere commisurato mediante la tecnica del Value for Money. Nella valutazione in merito all'affidamento mediante appalto, si rilevano altresì le seguenti criticità: il rilevante costo degli interventi impone alla Amministrazione una possibile valutazione sulla realizzazione delle opere a stralci funzionali, oppure a reperire i fondi necessari alla completa realizzazione in unico lotto (mutuo); tempi considerevoli, dettati dalla legge, per affidamento dei servizi di ingegneria e architettura per progettazione e direzione lavori; tempi di esecuzione dei lavori a lungo termine; maggiori costi con il trascorrere degli anni per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.
- ove il Comune procedesse invece mediante un intervento in concessione con Partenariato Pubblico Privato, l'entità economica degli stessi interventi, tenendo in considerazione le logiche imprenditoriali tipiche degli operatori economici che usualmente aderiscono a tale modello contrattuale, potrebbe veder ridefinito l'investimento in modo considerevole.

Il Responsabile dell'Area Tecnica

Dott. Gustavo DE FILIPPO

(Documento informatico firmato digitalmente
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i. e norme collegate)