



# COMUNE DI VOLVERA

10040 - Provincia di TORINO

Ufficio Lavori Pubblici - e-mail [lavoripubblici@comune.volvera.to.it](mailto:lavoripubblici@comune.volvera.to.it)

## 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)

*Aggiornamento febbraio 2014*

Ai fini 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), 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 e' 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:

### PREMESSO CHE

Il Comune di Volvera intende affidare la gestione del servizio di illuminazione pubblica delle aree comunali ad un unico operatore economico.

A tal proposito si richiama la deliberazione di C.C. n. 60 del 19.12.2011 con la quale sono state approvate le linee di indirizzo sulla riqualificazione degli impianti di illuminazione pubblica.

In particolare, il suddetto affidamento consentirà di recepire la normativa 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 che possano generare un risparmio energetico sino al 40%;
- d) ridurre l'affaticamento visivo e migliorare la sicurezza per la circolazione stradale;
- e) conservare e tutelare gli equilibri ecologici sia all'interno che all'esterno delle aree naturali protette.

La consistenza degli impianti di illuminazione pubblica del Comune di Volvera è:

- circa 1000 punti luce di proprietà comunale
- circa 500 punti luce di proprietà Enel Sole Srl a socio unico

Il servizio di illuminazione pubblica attualmente è gestito in economia, ai sensi dell'art. 125 del Codice Appalti. Tale affidamento comprende la manutenzione ordinaria e la ricerca guasti sugli impianti comunali ed il solo cambio lampade su tutti gli impianti comunali e non comunali.

Gli interventi di manutenzione e ricerca guasti sugli impianti non comunali viene invece effettuata direttamente da Enel Sole, dietro riconoscimento economico del servizio da parte del comune.

Tutti gli interventi di manutenzione straordinaria, a necessità o sulla base di specifiche programmazioni, sono stati nel tempo finanziati dal Comune di Volvera ed affidati mediante specifiche procedure.

E' evidente che tale modalità di gestione non ha consentito, ad oggi, di disporre di un razionale piano di riqualificazione ed efficientamento degli impianti, tenuto conto peraltro della scarsità di risorse a disposizione dell'amministrazione comunale da investire per l'esecuzione degli interventi.

Si intende, pertanto, rivalutare l'organizzazione del servizio, in maniera tale da riqualificare e mettere in sicurezza gli impianti stessi al fine di garantire un servizio più efficiente, meno costoso e più sicuro.

In data 05/02/1982 il Comune di Volvera ha sottoscritto una convenzione con Enel Sole srl a socio unico, scaduta in data 30/09/1982 e, pertanto, ad oggi, non più in vigore, stante il divieto di rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni aventi ad oggetto la prestazione di servizi (art. 44 legge 724/1994).

Si evidenzia, inoltre, che, preliminarmente, si è provveduto a valutare la convenzione presente nel portale Consip denominata "Servizio Luce 2". Tale offerta prevede la gestione e manutenzione ordinaria degli impianti di illuminazione pubblica e, nel caso di contratto esteso (9 anni), il gestore deve attuare un investimento del 10% del valore del contratto. Tale somma risulta essere assolutamente inadeguata per la necessità che l'amministrazione ha di riqualificare gli impianti, in quanto consente di intervenire solamente su una ridotta parte degli impianti di illuminazione

pubblica esistenti e da una analisi comparativa i costi di gestione proposti risultano comunque superiori alla media di mercato.

L'Amministrazione Comunale, non reputando la soluzione sopra esposta soddisfacente, intende provvedere, tramite gara ad evidenza pubblica, ad affidare ad un unico soggetto la gestione del servizio di illuminazione pubblica.

Stante la necessità che il Comune sia proprietario dei punti luce al fine di poterne mettere la gestione a gara, risulta prodromico procedere a riscattare, ai sensi del D.P.R. 902/1986, sulla base di un valore reale e periziato, la proprietà di tutti i punti luce presenti sul territorio comunale che attualmente appartengono, presuntivamente, ad Enel Sole srl a socio unico.

Inoltre, il Comune intende effettuare interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti senza investimenti economici diretti a carico dell'Ente medesimo. Pertanto, si ritiene necessario e conveniente procedere all'affidamento del servizio tramite Finanziamento Tramite Terzi, soluzione più idonea e corrispondente alle esigenze economiche del comune rispetto alle altre soluzioni prospettate quali il Project Financing. 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";
- le linee guida operative per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica pubblicate da ANCITEL;
- la D.G.R. Piemonte 4 marzo 2013 n.3-5449 con la quale sono stati approvati gli schemi di capitolato tipo d'appalto per l'implementazione di contratti di rendimento energetico, di cui all'art.13 del D.Lgs. 115/2008 per l'affidamento del servizio di gestione della pubblica illuminazione.

Tra le possibili soluzioni a disposizione per l'affidamento del servizio di gestione degli impianti di illuminazione pubblica, la soluzione prescelta è pertanto quella del finanziamento tramite terzi FTT regolato dal D.Lgs.115/2008 in attuazione della Direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici.

Mediante tale meccanismo, la ESCO provvederà a finanziare gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti recuperando l'investimento effettuato in proprio tramite i risparmi conseguiti rispetto ai costi di esercizio storicamente sostenuti dall'ente e posti a base di gara.

## **1. LE RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO**

Il Comune di Volvera, 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 e, in particolare, mediante procedura ristretta, ai sensi degli artt. 55 e seg. D.Lgs 163/2006, 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.

## **2. LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall’art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20.7.2012. In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, non solo contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni

dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo. Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non è conseguito alcun vuoto normativo ma – escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. D.Lgs. n. 267/2000) – ne è derivata l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione. Lo stesso Governo, nell'approvare il programma di governo in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "*quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario*", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito. Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai d.l. n. 174 e n. 179/2012. In particolare, tale ultimo decreto legge (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara per l'individuazione del concessionario; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "*in house*".

In particolare, lo schema della gara per l'individuazione del concessionario, è il modello della cosiddetta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, procedura rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza. Il ricorso al mercato, infatti, garantisce il più efficace perseguimento degli interessi pubblici in quanto consente il confronto concorrenziale tra gli operatori di mercato. Più precisamente, l'utilizzo della procedura ristretta (art. 55 D.Lgs. 163/2006), applicabile nel caso in esame in quanto il servizio di pubblica illuminazione rientra tra i servizi di cui all'allegato II A del D.Lgs. 163/2006 e, quindi, soggetto alla disciplina ivi contenuta, permette al Comune di fissare *ex ante* determinati e specifici requisiti che gli operatori economici presenti sul mercato devono possedere al fine di poter partecipare alla gara. L'utilizzo della procedura ristretta per la selezione dell'operatore è, inoltre, giustificato dal fatto che il criterio di aggiudicazione utilizzato dal Comune è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale scelta è in linea con la maggior articolazione della procedura ristretta, la quale meglio si presta a fattispecie che richiedano valutazioni più ponderate e di maggior complessità, come quelle

necessarie per l'affidamento del servizio di pubblica illuminazione. Tale procedura, inoltre, è aderente all'insegnamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee che nega legittimità alle norme nazionali che impongono vincolativamente alle stazioni appaltanti l'utilizzo di un solo metodo di scelta, nonché al disposto dell'art. 30 del D.Lgs. 163/2006 ove espressamente è previsto che devono essere "predeterminati i criteri di selezione".

Con la predisposizione della documentazione di gara (bando di gara, capitolato, ecc..) si provvederà alla progettazione dettagliata del servizio, con indicazione degli investimenti da effettuare e delle modalità di gestione per tutta la durata del servizio medesimo.

Per la predisposizione di tale documentazione, data la complessità degli interventi richiesti, si è reso necessario provvedere preliminarmente al conferimento di incarico esterno, ai sensi dell'art.125 del D.Lgs.163/2006 e s.m.i. nonché del Regolamento comunale per lavori, forniture e servizi in economia, comprendente:

- la 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
- la redazione della documentazione necessaria finalizzata alla esternalizzazione del servizio di pubblica illuminazione mediante procedura ad evidenza pubblica

Tale incarico è stato conferito nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza ai sensi del prima citato art.125 comma 11 del D.Lgs.163/2006, provvedendo ad una indagine conoscitiva tramite la pubblicazione di avviso pubblico per la presentazione di manifestazione di interesse e successivamente, conclusa tale indagine si è provveduto tramite procedura negoziata all'affidamento dell'incarico.

Si precisa che l'importo complessivo presunto del servizio di gestione illuminazione pubblica appalto è pari a € 3.340.000,00 oltre I.V.A. e che la durata contrattuale prevista è pari ad anni 15.

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

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20, L. 221/2012, 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 due testè 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 esplicitare (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 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.

### **3.1. GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE, IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE DI VOLVERA**

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 Volvera 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 allegato alla documentazione di gara. Il progetto dovrà prevedere interventi che tendano a:
  - Minimizzare l'incidenza economica ed energetica dell'illuminazione pubblica
  - Azzerare l'inquinamento luminoso diretto
  - Limitare l'inquinamento luminoso indiretto
  - Ottimizzare i costi di gestione degli impianti
  - Rinnovare gli impianti presenti sul territorio rendendoli più moderni ed efficienti
- gestione degli 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.

Volvera, il 10 febbraio 2014

Il Responsabile del Servizio  
lavori pubblici, manutenzioni e patrimonio  
Ing. Roberto Racca

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs n. 82/2005, del T.U. n. 445/2000 e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa; il documento informatico è conservato digitalmente negli archivi informatici del Comune di Volvera.