



COMUNE DI SCHEGGINO

Provincia di Perugia

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 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 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:

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 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) 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 partnership 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.

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.

La consistenza degli impianti di illuminazione pubblica del Comune è pari a n. 396 punti luce tutti di proprietà comunale.

Tali impianti presentano le seguenti caratteristiche:

- a) una distribuzione prevalentemente di tipo interrato, la distribuzione di tipo aereo la troviamo generalmente nel centro Storico;
- b) la maggior parte dei punti luce presenti sono dotati di lampade con tecnologia a vapori di mercurio e vapori di sodio inserite in corpi illuminanti vetusti con scarsissimi rendimenti illuminotecnici e quindi una non conformità alle norme in termini di illuminamento minimo mantenuto;
- c) 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;
- d) il livello di sicurezza degli impianti risulta scarso, con molte discontinuità dell'illuminazione;

La fornitura di energia elettrica è attualmente in affidamento alla società Umbria Energy del mercato libero;

Costituiscono obiettivi dell'amministrazione in relazione alla gestione del servizio specifico:

- la realizzazione degli interventi di messa a norma gli impianti di illuminazione pubblica secondo la normativa nazionale sopra richiamata, nonché secondo Legge Regionale n. 20/2005 in materia di inquinamento luminoso, mediante l'adeguamento dei corpi illuminanti e la riduzione dei consumi energetici tramite l'abbassamento del flusso luminoso;
- adempiere all'obbligo di rendere conformi alle norme CEI – UNI gli impianti di illuminazione pubblica esistenti, sostituendo apparecchi illuminanti e sostegni in buona parte obsoleti, linee di alimentazione e quadri elettrici non più consoni al regolare funzionamento, per la riqualificazione tecnologica e l'adeguamento degli stessi agli standard attuali;
- la realizzazione dei necessari interventi strutturali sull'impianto di pubblica illuminazione, al fine di ottenerne l'adeguamento normativo e la possibilità di una successiva gestione più efficiente ed economica sia rispetto alla fase di gestione tuot court (ed ai relativi costi) che alla fase della relativa manutenzione (ivi inclusi i relativi costi);
- miglioramento del servizio di manutenzione degli impianti;

La mancanza di dotazione organica specialistica (attualmente risulta alle dipendenze dell'Ente nessun operaio) e le ormai croniche ristrettezze di bilancio rendono sempre più difficile garantire un sufficiente servizio di manutenzione degli impianti anche in relazione alla specificità di pubblico servizio che rivestono tali impianti.

La scarsità delle risorse economiche a disposizione dell'Amministrazione non hanno consentito sinora al Comune di disporre di un razionale piano di riqualificazione ed efficientamento degli impianti.

Pertanto il Comune di Scheggino si propone di provvedere alla riorganizzazione della gestione del servizio e alla riqualificazione e messa in sicurezza gli impianti, al fine di garantire un servizio più efficiente, meno costoso e più sicuro con l'obiettivo 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;
- d) ridurre l'affaticamento visivo e migliorare la sicurezza per la circolazione stradale;
- e) migliorare il servizio;

L'Amministrazione Comunale, intende provvedere, tramite gara ad evidenza pubblica, ad affidare ad un unico soggetto la gestione del servizio di illuminazione pubblica.

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 mediante contratti di partenariato pubblico privato ex art. 180 e ss. D.Lgs 50/2016, 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;

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.

Ragioni specifiche dell'affidamento e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europea per la forma di affidamento prescelto

Il Comune, 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. 183, comma 15 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 realizzare dei relativi investimenti per la riqualificazione degli impianti.

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.

Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di pubblica illuminazione e in particolare gli obblighi del Comune di Scheggino.

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 Scheggino gli obblighi in esame, posti in capo al gestore, possono così essere riassunti:

- realizzazione degli interventi di riqualificazione/efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica. 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.

Scheggino, lì 22.02.2018

Il Responsabile del Servizio tecnico
Ing. Pamela Virgili