

COMUNE DI CECCANO

RELAZIONE TECNICA RICOGNITORIA SULLE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI EROGATI IN COERENZA CON I PRINCIPI COMUNITARI

PREMESSE

Il Comune di Ceccano intende affidare il servizio di gestione e manutenzione della pubblica illuminazione a società esterna con il ricorso al FTT, per le seguenti motivazioni:

- **Gli impianti necessitano di interventi di adeguamento normativo e messe in sicurezza e per tali interventi sono richieste risorse finanziarie che l'Amministrazione Comunale non dispone;**
- **Tutti gli impianti non sono efficientati, in considerazione delle nuove tecnologie è possibile effettuare notevole risparmi sui costi energetici e sulla manutenzione degli stessi, ma anche questi interventi richiedono investimenti.**

L'art. 34 commi 20 e 21 del D.L. 179/2012 convertito nella Legge 221/2012 dispone quanto segue:

20. 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 viene pertanto redatta allo scopo di adempiere agli obblighi previsti dalle sopra indicate norme.

Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, pertanto il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Una volta definite le caratteristiche dei servizi pubblici locali di rilevanza economica occorre capire quali siano le disposizioni della legislazione comunitaria che si applicano in tema di affidamento e che devono essere rispettate dall'Ente locale.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP;
- gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento

comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Gli enti affidanti devono scegliere le modalità di affidamento e gestione nel rispetto dei principi europei di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dell'obbligo di motivazione, dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

I servizi pubblici locali a rilevanza economica, allo stato attuale, risultano regolati, oltre che dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20.07.2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 13.8.2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14.9.2011 n. 148 per violazione dell'art. 75 Costituzione, dalla disciplina di settore non toccata da tale sentenza (art. 3 bis D.L. 138/2011 – art. 34 c. 20 e segg. D.L. 18.10.2012 n. 179 convertito in L. 2 17.12.2012 n. 221), dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento europeo, nonché dai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia e da quella nazionale.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- a) esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- b) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto in applicazione delle disposizioni inerenti il partenariato pubblico-privato;
- c) gestione cosiddetta "in house" perché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalla vigenti normative.

Alla luce di quanto su esposto in particolare con l'art. 34, comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, l'affidamento a mezzo gara è quindi perfettamente in linea con i principi comunitari in tema di servizi pubblici.

SERVIZIO PRESO IN CONSIDERAZIONE AI FINI DELLA PRESENTE RELAZIONE

In considerazione di quanto fin qui argomentato, la presente relazione viene elaborata relativamente allo svolgimento, nel territorio del Comune di CECCANO del servizio di:

Pubblica illuminazione;

La pubblica illuminazione è definita servizio pubblico locale in relazione alla definizione che della stessa dà il Decreto Ministero dell'Interno 28.05.1993 (*Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei Comuni, delle province e delle comunità montane*), e tenendo conto alla giurisprudenza corrente (TAR Lombardia – Sez. Milano, 9 Gennaio 2007, n.4; TAR Lombardia, Sez. Brescia, 27 Dicembre 2007 n. 1373; Consiglio di Stato, Sez. V, 13 Dicembre 2006 n°7369).

La competenza relativa al servizio è del Comune e, nonostante la pubblica illuminazione si caratterizzi per l'assenza di un'utenza diffusa pagatrice di prezzi/tariffe (fatti salvi gli sviluppi in materia di nuovi tributi comunali, come anche da Legge di Stabilità 2014), ossia in relazione al fatto che la remunerazione è costituita da un corrispettivo erogato dal Comune, per essa deve essere sviluppata la relazione ex art. 34, c.20 D.L. 179/2012.

L'esercizio e la manutenzione dei punti luce esistenti non può che avvenire a mezzo di un unico soggetto che, individuato dal Comune, operi sul patrimonio pubblico dell'illuminazione.

La caratteristica operativa della pubblica illuminazione avvicina la stessa ad un'attività strumentale, essendo prevalentemente un insieme di operazioni svolte su beni patrimoniali, e

non direttamente a favore di utenti finali (fermo che la cittadinanza beneficia del risultato finale in termini di comodità negli spostamenti serali e notturni, sicurezza ed estetica cittadina).

Le infrastrutture della pubblica illuminazione presente sul territorio del Comune di Ceccano sono di proprietà comunale ed attualmente svolge la manutenzione con il ricorso a personale interno ed a operatori esterni.

Il servizio di pubblica illuminazione costituisce, in definitiva, 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, 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.

L'amministrazione Comunale ha incaricato un professionista specializzato del settore di effettuare l'aggiornamento dell'anagrafica e l'analisi dello stato degli impianti della pubblica illuminazione presenti sul territorio.

Tale professionista rimetterà all'Amministrazione Comunale un'analisi sullo stato degli impianti individuando le attività necessarie per l'adeguamento normativo e per l'efficientamento degli stessi ed una stima sia degli investimenti che del canone a base di gara.

Da una prima analisi degli impianti di pubblica illuminazione in sintesi si ricavano i seguenti dati:

NUMERO DI IMPIANTI COMUNALI	:	123
NUMERO DI PUNTI LUCE	:	3383
CANONE STIMATO DI GESTIONE	: €	460.000,00
INVESTIMENTI COMPLESSIVI PREVISTI	: €	€ 2.642.803,88

Alla luce di quanto su detto il Comune di Ceccano non volendo impegnare le risorse economiche necessarie ad effettuare gli interventi di adeguamento normativo e di efficientamento intende attivare la formula del Finanziamento Tramite Terzi "FTT" per la riqualificazione energetica ed il miglioramento del servizio di gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di Illuminazione Pubblica.

La procedura FTT permette di gestire in maniera ottimizzata il servizio di PI beneficiando degli interventi di riqualificazione per il recupero di efficienza nel servizio stesso.

Oggetto dell'affidamento ad evidenza pubblica sono quindi la **manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria e la gestione del servizio di illuminazione stradale compreso le forniture di energia.**

Il piano economico stabilirà il canone da versare al concessionario al fine di permettere all'Offerente investimenti per riqualificazioni utili all'Amministrazione. Gli interventi di adeguamento e riqualificazione tecnologica proposti dall'Offerente saranno remunerati nei corrispettivi del canone.

Con tale operazione l'Amministrazione realizzerà risparmio rispetto alla situazione attuale. Gli interventi finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale (progettazione, fornitura, ed installazione delle apparecchiature), oggetto d'investimento nell'ambito del servizio di illuminazione, saranno effettuati a titolo non oneroso per l'Amministrazione concedente con finanziamento da parte del Concessionario (Finanziamento Tramite Terzi). Scopo primario dell'affidamento del servizio è conseguire il miglioramento della qualità del servizio di pubblica illuminazione favorendo il risparmio energetico ed economico, nel rispetto dei requisiti tecnici di sicurezza degli impianti medesimi.

CONCLUSIONE

Per la realizzazione delle opere destinate all'utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione (cd. "opere fredde"), le operazioni di partenariato pubblico privato possono costituire un'alternativa allo strumento della concessione di lavori pubblici (deliberazione del 16/09/2011 n. 49/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti).

La procedura FTT ascrivibili alla cd. Partenariato Pubblico Privato (PPP) permette di integrare le competenze del settore pubblico e del settore privato e di risolvere il problema delle ridotte risorse finanziarie a disposizione delle stazioni appaltanti.

Si è deciso di procedere verso la formula del FTT in quanto, è riconosciuto ormai da tutti ma soprattutto dalla Corte dei Conti che ha emesso chiare indicazioni: i beni oggetto di tali operazioni non devono essere registrati nei conti delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto se vi è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata e ciò avviene quando il soggetto privato assume il rischio di costruzione nonché almeno uno dei due rischi di disponibilità o di domanda.

Il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione degli interventi di efficientamento e di adeguamento come il ritardo nei tempi; il mancato rispetto degli standard di progetto; l'aumento dei costi; gli inconvenienti tecnici nell'opera; il mancato completamento dell'opera. Nel nostro caso tale rischio ricade tutto sul concessionario il quale deve presentare prima il progetto definitivo per essere ammesso alla gara e poi qualora aggiudicatario deve presentare prima del contratto il progetto esecutivo che deve essere approvato dall'Amministrazione per certificare il raggiungimento degli obiettivi, pertanto il concessionario assume a se tutto detto rischio di costruzione.

Il legislatore in questo tipo di procedure di affidamento ha obbligato alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo a carico del concessionario proprio per evitare discussioni, riserve successive all'affidamento.

Il rischio di disponibilità attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica a seguito della quale la quantità e/o qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Anche in questo caso il rischio è a totale carico del concessionario, in quanto lo stesso è responsabile della manutenzione ordinaria e straordinaria per tutta la durata della concessione.

Il rischio di domanda è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; il rischio domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici siano correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza.

Nel nostro caso tuttavia questo rischio non esiste in quanto lo stesso è un rischio tipico delle c.d. "opere calde", cioè capaci di produrre flussi di cassa derivanti dal pagamento da parte degli utenti di un canone o di una tariffa legati alla gestione economica dell'opera stessa.

Alla luce di quanto su esposto si ritiene che la procedura del FTT permette di gestire in maniera ottimizzata il servizio di pubblica illuminazione beneficiando degli interventi di riqualificazione per il recupero di efficienza nel servizio stesso.

Oggetto dell'affidamento con il ricorso al Finanziamento Tramite Terzi possono essere quindi l'efficientamento, l'adeguamento, la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria e la gestione del servizio di illuminazione stradale presso il territorio comunale, la cui remunerazione rimane compresa negli elevati corrispettivi recuperabili dall'efficientamento stesso.

Il ricorso alla procedura di FTT risulta di reciproca convenienza:

L'Amministrazione Comunale

- senza impegni economici procede all'adeguamento degli impianti;
- al termine della concessione riprenderà la gestione degli stessi con notevole risparmio di energia elettrica e dei costi di gestione;
- contribuisce alla riduzione dei consumi energetici;

Il Concessionario

- avrà la possibilità di recuperare gli investimenti iniziali effettuati tramite la riduzione della bolletta energetica;
- ha acquisito un contratto pluriennale di indubbio valore.

17 OTT. 2016
Prot. n. 19622



Il Responsabile del Servizio
geom. Carlo Del Brocco