



prot. 6810 del 03/05/2019

**alla Amministrazione Comunale**  
**Sellia Marina**

## **RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE**

**(art. 34, comma 12 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 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 rientra nel suddetto dettato normativo, con la presente relazione si illustra quanto segue:

### **Contesto giuridico**

La norma di cui all’art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo volto a regolare la materia dei pubblici servizi, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa, resa ancor più complessa dall’avvicinarsi di consultazioni referendarie e/o da pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Con la norma sopraindicata il Legislatore ha rinunciato ad imporre una regolamentazione nazionale che disciplini l’affidamento dei servizi pubblici, rimandando alle disposizioni ricavabili dall’ordinamento europeo.

Il rispetto della disciplina europea deve essere “dimostrato” da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell’Ente Affidante.

Tali principi sono ricavabili dal comma 20 e 21 dell’art. 34 del D.L. 179/2012, che recitano:

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.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell’affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell’affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

L’articolo 13 del d.l. n. 150/2013, nella formulazione derivante dalla conversione nella legge n. 15/2014, non costituisce “proroga” dei termini previsti dall’art. 34, comma 21 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012, bensì deroga” alla stessa disposizione Pertanto: a) se per gli affidamenti “non

conformi” si era proceduto entro il 31 dicembre 2013 ad adottare le misure correttive e a pubblicare la relazione illustrativa della coerenza (riconosciuta) con i requisiti comunitari, questi proseguono sino a scadenza naturale; b) se un ente non ha adottato le misure correttive e non ha pubblicato la relazione entro il 31 dicembre 2013, ha ora margine per: b.1.) procedere ad un nuovo affidamento (con gara, con società mista con socio operativo, in house: la disposizione non vincola a procedure comparative/selettive, conformemente al quadro comunitario, che concede l'utilizzo dei tre percorsi, in termini di scala dalla maggiore aderenza al principio di concorrenza – gara – alla deroga al principio di concorrenza – in house); b.2.) formalizzare tale scelta del nuovo affidamento entro il 30 giugno 2014, potendo così godere di un ulteriore semestre di proroga della “gestione uscente”, sino al 31 dicembre 2014. Pertanto, se entro il 31 dicembre 2013 non è stata effettuata la verifica dell'affidamento del servizio per es. di illuminazione pubblica con relativi correttivi rispetto ad eventuali non conformità con i requisiti comunitari e connessa relazione illustrativa, c'è ora margine per effettuarla ai fini di un nuovo affidamento da formalizzare entro il 30 giugno 2014, avendo margine per lo sviluppo di eventuali procedure sino alla fine del 2014. Per inciso, l'art. 13, comma 25-bis della legge n. 9/2014 (conversione del d.l. n. 145/2013) stabilisce che “25-bis. Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

### **Ambito oggettivo di applicazione**

Per capire l'ambito di applicazione delle norme in parola, bisogna innanzi tutto delimitare la nozione di “Servizio Pubblico locale a rilevanza economica”.

L' art. 112 del D. Lgs. 267/2000, rubricato espressamente come “Servizi Pubblici Locali”, di fatto non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico e si limita a rilevare che i servizi pubblici locali debbano avere “... per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

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, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta soggettivo, (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

La giurisprudenza ha affermato che 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..

Distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza.

Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo è opportuno riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale” presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 272/2004), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa.

In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 2005).

Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

### **Esclusioni**

#### **Servizi Strumentali**

Una prima categoria di servizi esclusi dall'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 34, Comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, oltre naturalmente ai servizi pubblici non aventi rilevanza economica, sono i cosiddetti servizi strumentali.

Si definiscono servizi strumentali, quei servizi prestati in favore della Pubblica amministrazione, che eventualmente utilizza tale prestazione ai fini dell'erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività.

Ad esempio la potatura degli alberi è un servizio che un terzo presta a favore della Amministrazione, ancorché ne tragga vantaggio l'intera collettività.

“Possono definirsi strumentali ... tutti quei beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'Ente di riferimento e con le quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali” (TAR LAZIO – Roma – Sez. III° n° 3109/2008).

Ne consegue che i cosiddetti servizi strumentali sono quei servizi che un terzo soggetto svolge a favore di una amministrazione, contro un corrispettivo pagato dal medesimo Ente Pubblico.

#### **Ulteriori esclusioni**

Il comma 25 del citato art. 34, prevede che i comma da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione del gas naturale, di distribuzione dell'energia elettrica ed alla gestione delle farmacie comunali.

I servizi di rete avente rilevanza economica, ovvero trasporti e gestione del ciclo dell'acqua, i cui obblighi sono a carico degli Ambiti Ottimali individuati e costituiti.

### **LA NORMATIVA COMUNITARIA**

Una volta definite le caratteristiche dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e delineati i casi di espressa esclusione, 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.

Per i servizi a rete di rilevanza economica, inoltre, il soggetto affidante dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria, anche delle norme nazionali settoriali.

#### **Fornitura Pubblica illuminazione**

Classificazione = Un consolidato orientamento giurisprudenziale individua il servizio di illuminazione pubblica in termini di servizio pubblico locale, in ragione della “(...) qualificabilità in tali termini, ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, dei servizi di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali” (Cons. St., Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537). I giudici amministrativi in

quella sede hanno puntualizzato che la subordinazione al pagamento di un corrispettivo, rilevante ai fini della distinzione tra la figura dell'appalto e quella della concessione in seno al codice dei contratti pubblici, non incide sulla qualifica di servizio pubblico locale ai fini della applicazione della disciplina di cui al T.U. degli Enti Locali.

#### **Affidamento attuale/Durata**

Il Comune di Sellia Marina deve decidere come affidare la gestione del servizio di illuminazione pubblica delle aree comunali, in scadenza nel mese di maggio. Allo stato attuale la fornitura di energia elettrica per la pubblica illuminazione avviene attraverso contratti con tre differenti gestori.

Il contratto principale, relativo a in scadenza il 20 maggio 2019 è stato stipulato con la società Enel Sole in esecuzione delle deliberazioni n. 64 del 22/08/2013 di giunta comunale e n. 20 del 08/11/2013 di Consiglio Comunale con le quali si decideva l'adesione per cinque anni alla convenzione CONSIP "Servizio Luce 2" lotto 7, attraverso il portale [www.acquistiinrete.it](http://www.acquistiinrete.it) della consip ed il relativo ODA (ordine diretto di acquisto), prot. 12464 del 18/11/2013.

Tale affidamento comprendeva la fornitura di energia elettrica, la manutenzione ordinaria e un investimento pari al 10% del valore del contratto, Per i cinque anni di durata del contratto, su una consistenza di 2.321 punti luce, il canone iniziale stabilito era pari ad € 1.346.930,70 oltre IVA. L'ente avrebbe dovuto inoltre prevedere in bilancio per interventi extra canone la somma di € 404.079,21 oltre IVA. La difficile situazione del bilancio comunale non ha permesso lo stanziamento di fondi adeguati per eseguire gli interventi previsti.

La consistenza attuale degli impianti di illuminazione pubblica del Comune di Sellia Marina è pari a n° 2632 punti luci, tutti di proprietà comunale. Al momento circa 300 punti luce sono spenti o gestiti con contratti affidati ad altri operatori (Enegan spa ed Hera Com spa), al di fuori della citata Convenzione Consip "servizio luce 2": questi punti luce, così come impianti semaforici e di rilevamento delle infrazioni veicolari, sono al momento privi di manutenzione ordinaria.

#### **Opzioni possibili di affidamento**

Allo stato attuale le possibilità per l'affidamento risultano tre: Adesione alle vigenti convenzioni stipulate attraverso Consip, partecipazione ad una finanza di progetto e contestuale nomina di un soggetto promotore oppure una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un soggetto appaltatore.

Su richiesta dell'Amministrazione, con prot. 4628 del 25/03/2019 la società Enel Sole ha presentato una proposta di concessione 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 e di efficientamento energetico, ai sensi dell'art. 183, commi 15-19 e dell'art. 179 comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., candidandosi come soggetto promotore di una finanza di progetto..

Dall'esame della proposta di concessione si rileva come la stessa venga presentata come la sommatoria di una serie di interventi che consentiranno di recepire la normativa in materia di pubblica illuminazione e risparmio energetico, rendendo conformi gli impianti esistenti alle norme CEI/UNI, riducendo 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, ecc.

Sono stati inseriti tutti i 2632 punti luce presenti nel territorio nella proposta formulata dal "soggetto promotore" che sarà eventualmente posta a base di gara. Verranno quindi acquisiti anche in fornitura dal soggetto vincitore, che provvederà alla manutenzione degli stessi.

La proposta di concessione in finanza di progetto, che altro non sarà che la base di partenza per una gara ad evidenza pubblica suscettibile di ribassi economici e di migliorie tecniche e progettuali, si basa su di un canone annuo stimato in € 285.000,00 oltre IVA per 15 anni di concessione, per un totale, Iva compresa di € 5.215.500,00. In cambio, il soggetto promotore offre la fornitura di energia elettrica, la manutenzione ordinaria e straordinaria con l'esecuzione di € 790.058,00 oltre IVA di lavori di efficientamento, comprensivi di tutti i lavori che non è stato possibile realizzare con la precedente convenzione per la mancanza di fondi e della fornitura di apparecchiature a led per tutti i punti luce nel territorio comunale. Tali lavori verrebbero effettuati all'avvio della concessione e il

pagamento degli stessi sarà spalmato nei quindici anni all'interno del canone fisso annuale di concessione.

Rispetto al costo attuale vi è un risparmio pari a poco più di € 12.000,00 annui, in considerazione del fatto che l'ente al momento paga poco meno di € 300.000,000 oltre IVA (per l'esattezza € 289.436,28 ad Enel Sole ed € 7.906,91 per i POD di pubblica illuminazione ancora con altri operatori per un totale di € 297.343,19). A questo guadagno vi è da aggiungere gli interventi di manutenzione straordinaria previsti dal progetto. Al momento non vi è possibilità di adesione per mancanza di fondi.

È altresì evidente che si tratta di un contratto abbastanza oneroso per le casse dell'ente e che, potendo l'ufficio far eseguire i lavori e le sostituzioni delle apparecchiature comunali con le finanze comunali, il risparmio sui soli consumi (che Enel Sole, considerando l'impianto a LED su tutto il territorio comunale, stima in poco più di € 125.000,00 oltre IVA annui) ricadrebbe sulle stesse in un tempo di gran lunga inferiore alla durata prevista della concessione.

Riguardo le Convenzioni Consip vigenti, vi è da considerare la possibilità di un ulteriore risparmio per le casse comunali qualora si opti per la procedura ad evidenza pubblica, ponendo a base di gara il prezzo stabilito dalla convenzione

### **Conclusioni**

La modalità suggerita per il nuovo affidamento è quindi quella di nuovamente rivolgersi al mercato, ponendo in essere una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un soggetto appaltatore, capace di poter gestire la fornitura di energia elettrica per la pubblica illuminazione.

In attesa di una decisione sulla finanza di progetto, allo stato attuale non fattibile in considerazione della scarsità di fondi previsti in bilancio, si ritiene necessario prevedere l'affidamento per pochi mesi della fornitura di energia elettrica per i POD attualmente gestiti attraverso la Convenzione Consip. Tale incarico verrà conferito nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza ai sensi dell'art.60 comma 2 del D.Lgs. 50/2016, provvedendo ad un'indagine conoscitiva tramite la pubblicazione di avviso pubblico per la prestazione di manifestazione di interesse e successivamente, conclusa tale indagine provvedere tramite procedura negoziata all'affidamento dell'incarico. La base di partenza, ai sensi della vigente normativa, sarà il prezzo previsto dalla vigente convenzione Consip.

In ogni caso è necessario e urgente, calcolati i tempi necessari per l'attivazione delle procedure per l'affidamento, deliberare un indirizzo al settore in intestazione per procedere con una proroga all'attuale gestore che consentirebbe allo stesso tempo di godere del finanziamento ottenuto per i lavori sugli impianti, con decreto n. 3688 del 22/03/2019 la Regione Calabria, Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria. È stato infatti approvato il progetto tecnico allegato all'istanza di ammissione al contributo di cui all'avviso pubblico: "POR Calabria FESR-FSE 2014-2020- Asse 4 – Efficienza energetica e mobilità sostenibile: Obiettivo specifico 4.1 Azione 4.1.3 - Avviso pubblico per il finanziamento di interventi di efficientamento delle reti di illuminazione pubblica dei comuni" per l'importo di € 399.731,94 presentato da Enel Sole per conto del Comune di Sellia Marina e riservato agli aderenti alla Convenzione Consip "Servizio Luce 2".

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

**Arch. Pasquale Truglia**  
*f.to in originale*

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

**Arch. Antonio Garcea**  
*f.to in originale*