

COMUNE DI CISLAGO

RELAZIONE EX ART. 34 D.L. 179/2012

RELATIVA ALLA FORMA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE VOTIVA DEI CIMITERI COMUNALI.

(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 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 illuminazione votiva dei Cimiteri Comunali quale “servizio pubblico locale di rilevanza economica” e come tale rientrante nel suddetto dettato normativo, con la presente relazione si illustra quanto segue:

1. LE RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO

Il Comune di Cislago, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del servizio di gestione degli impianti di illuminazione votiva e la realizzazione dei relativi investimenti, mediante procedura ad evidenza pubblica, rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dei principi comunitari di efficienza, di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, di imparzialità, di

trasparenza, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità, di adeguata pubblicità e di mutuo riconoscimento.

Il servizio di illuminazione votiva 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. Da ciò discende 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, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica, alla sicurezza pubblica ed al risparmio energetico.

Scopo primario dell'affidamento del servizio, infatti, è ottenere il miglioramento della qualità del servizio di illuminazione votiva favorendo il conseguimento di un risparmio economico ed energetico, 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 dell'illuminazione votiva e di realizzare eventuali 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 precisava 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 aperta 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 aperta 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, come richiesto dall'art. 180 del D.Lgs 50/2016. Tale scelta è in linea con la maggior articolazione della procedura aperta, 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 illuminazione votiva. Tale procedura, inoltre, è aderente all'orientamento della Corte di Giustizia Europea che nega legittimità alle norme nazionali che impongono vincolativamente alle stazioni appaltanti l'utilizzo di un solo metodo di scelta.

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

3. CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E 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 sopra 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 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 ILLUMINAZIONE VOTIVA, IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE DI CISLAGO

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 stipula 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 dell'illuminazione votiva. In particolare, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti (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 Cislago gli obblighi in esame, posti in capo al gestore, possono così essere riassunti:

1. pronto intervento in occasione dei guasti più rilevanti o in presenza di situazioni di pericolo;
2. accensione e spegnimento degli impianti attraverso idonei dispositivi automatici di tipo crepuscolare, assicurandosi il funzionamento degli stessi;
3. manutenzione ordinaria su segnalazione di guasto, ricomprendente le attività di fornitura e sostituzione e/o riparazione delle lampade, degli apparecchi ausiliari (reattori, accenditori, condensatori), della fotocellula e del cablaggio all'interno del corpo illuminante, rese necessarie per il ripristino del funzionamento dello stesso; tale servizio dovrà essere attivo per 24 h al giorno per 365 giorni/anno, con indicazione del *contact center* per la gestione delle segnalazioni;
4. manutenzione ordinaria apparecchio a LED, con obbligo di assicurarne un buono stato di efficienza e pulizia, ivi compresa l'eventuale sostituzione della componentistica necessaria al buon funzionamento del sistema a LED per un periodo pari a quello di vigenza del contratto;
5. tempestiva gestione dei guasti urgenti, secondo i tempi di intervento appositamente concordati in ragione del tipo di guasto;
6. investimenti per interventi di riqualificazione/efficientamento energetico degli impianti.

7. assicurare la fornitura dell'energia elettrica.

La remunerazione economica dell'affidatario avverrà direttamente dagli utenti mediante il pagamento delle tariffe stabilite.

3.2. MODALITA' DI AFFIDAMENTO

Il Comune di Cislago intende affidare la gestione del servizio di illuminazione votiva dei Cimiteri Comunali ad un unico operatore economico.

La consistenza degli impianti di illuminazione votiva del Comune di Cislago è pari a circa 1.400 lampade.

Il servizio di illuminazione votiva è attualmente gestito dalla società SAIE Srl sulla base della convenzione stipulata in data 16/3/2010 con contratto rep.n. 7/2010 per la durata di dieci anni decorrenti dal 01/01/2010.

La necessità di un nuovo affidamento del servizio di illuminazione votiva, da operare conformemente ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario (e, comunque, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 34, comma 26, della legge n. 221/2012) deriva dalla circostanza che il precedente affidamento cesserà a far data dal 31/12/2019.

Il nuovo affidamento del servizio in questione deve essere operato, previa scelta della forma di organizzazione dello stesso, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore.

L'ente, con l'attuale organizzazione e personale in servizio, non è in grado di garantire tali prestazioni in amministrazione diretta e pertanto deve avvalersi di un concessionario che subentri al Comune in tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione dei servizi di cui trattasi, e che provveda a tutte le spese occorrenti relative alle prestazioni, alle forniture, alle provviste, alle strutture, alle strumentazioni, ecc.

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

Cislago, 31/03/2019.

Il Responsabile del Servizio Tecnico
dott.ssa Marina Lastraioli
firmato digitalmente