Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house providing del servizio di efficientamento energetico dell'impianto di illuminazione pubblica nel Comune di Altivole

(art. 192, comma 2, D.lgs. 50/2016 e artt. 14 e 17 D.lgs 201/2022)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	PUBBLICA ILLUMINAZIONE – SERVIZI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO
Ente affidante	COMUNE DI ALTIVOLE
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a Società "in house providing"
Durata del contratto	15 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio interessa tutto il territorio del Comune di Altivole

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Riferimento Responsabile Ufficio Tecnico Comune
Ente di riferimento	Comune di Altivole
Area/servizio	Lavori Pubblici

PREMESSE

Il Comune di Altivole ha da sempre gestito in economia il servizio di illuminazione pubblica, solo in questi ultimi anni col ridursi del personale in generale e di conseguenza di quello dedicato a tale servizio, l'Amministrazione si è orientata verso una gestione esterna del servizio di illuminazione pubblica e sta confrontando varie ipotesi per l'affidamento in concessione di tale servizio.

A questo si deve aggiungere, che risalgono a una quindicina di anni fa gli ultimi interventi strutturali di rilievo sugli impianti di illuminazione con tecnologie che ora sono obsolete in particolar modo sul fronte del risparmio energetico e del controllo puntuale degli impianti. Gli interventi al tempo si erano fermati a dei "riduttori di flusso" nei quadri elettrici principali (poco meno di una decina).

In questi ultimi anni sono emerse esigenze relative ad un maggior efficientamento energetico degli impianti, che comportano degli importanti investimenti se paragonati alle risorse disponibili.

Si sono quindi acquisite tre tipologie di proposte: una nel libero mercato tramite una ditta quale EUROGROUP, la seconda con una proposta CONSIP dal titolo LUCE 4 e una mediante l'in house providing con la società CONTARINA S.P.A.

Le tre ipotesi sono state sottoposte alla analisi comparativa da parte di una società di Advisor della P.A. nello specifico lo Studio Cavaggioni di Verona.

Questa con una relazione conclusiva protocollata il 16 febbraio 2023 al n. 2117, sentite anche le esigenze dell'Amministrazione ha evidenziato la convenienza dell'affidamento in house providing con una serie di analisi e considerazioni che sono state riportate nella sezione D della presente relazione.

La stessa società è stata consulente per la stesura di parte della presente relazione.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1. Normativa europea sulle forme di affidamento dei servizi pubblici

La normativa europea di riferimento è costituita dalla Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, cd. Direttiva concessioni pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 28.03.2014 entrata in vigore il 17 aprile 2014: essa è stata recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, cd. codice contratti pubblici, sia per quanto attiene l'esternalizzazione del servizio che per quanto riguarda l'autoproduzione del servizio (*in house providing*).

In ordine ai modelli gestionali per i servizi pubblici, si evidenzia che il Quinto Considerando della Direttiva concessioni precisa espressamente che *"nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"*, mentre l'art. 2 della medesima Direttiva rende diritto positivo il principio della piena libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori o la prestazione di servizi, scegliendo di avvalersi delle proprie risorse (autoproduzione singola o associata) ovvero di rivolgersi ad operatori terzi (esternalizzazione): *"Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti di interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli ad operatori economici esterni"*.

Trattasi dunque di modelli gestionali cui l'ordinamento europeo riconosce piena parità e dignità, sia se effettuati individualmente che in forma associata.

In tal senso si è recentemente espresso anche il Giudice italiano riconoscendo che "stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis d.l. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 d.l. 238/2011 [...] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la

gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. (..) A ciò si aggiunga quanto riportato nel quinto. Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva.» (Consiglio di Stato, sentenza 3554/2017; in tal senso anche Consiglio di Stato, sentenza 11 febbraio 2013, n. 762 e sentenza 22 gennaio 2015 n. 257).

2. Normativa italiana sulle forme di affidamento dei servizi pubblici

Come anticipato, il D.lgs. 50/2016 recepisce fedelmente le disposizioni europee in tema di affidamento di servizi pubblici (Direttiva 2014/23/UE) e di servizi (Direttiva 2014/24/UE). Alle regole europee il legislatore italiano aggiunge alcuni adempimenti speciali in caso di scelta a favore dell'autoproduzione del servizio.

L'art. 192 prevede infatti che: *"1. È istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3. // 2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. // 3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162."*

Tale disposizione, nella parte in cui prevede uno specifico obbligo motivazionale nel caso di ricorso all'affidamento in house providing, non prevista dalla normativa europea, è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (Consiglio di Stato, ordinanza 18 novembre 2018) col quale il Consiglio di Stato ha richiesto una valutazione sulla conformità di detta disposizione al principio euro-unitario di libera amministrazione delle autorità pubbliche in ordine alla scelta della forma di gestione dei servizi di interesse generale.

La Corte europea si è pronunciata su tale questione con l'ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite C-89/19 e C-91/19 osservando, da un lato, che la direttiva 2014/24 sancisce espressamente la libertà degli Stati membri di scegliere tra esternalizzazione ed autoproduzione del servizio e, dall'altro, che *"la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione che ritengono più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi non può essere illimitata. Essa deve al contrario essere esercitata nel rispetto delle regole fondamentali del trattato FUE, segnatamente della libertà di circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi che ne derivano come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza"*. Di conseguenza, conclude la Corte di Giustizia, la direttiva 2014/24 *"non osta ad una norma nazionale con la quale uno Stato membro*

subordina la conclusione di un'operazione interna, in particolare, alla condizione che l'aggiudicazione di un appalto pubblico non garantisca la qualità dei servizi forniti, la loro accessibilità o continuità, sempre che la scelta espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi, e effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza”.

Il Consiglio di Stato quindi, con Sentenza 26/10/2020 n. 6460, ha ritenuto positivamente assolto dall'ente affidante l'onere motivazionale rafforzato previsto dalla normativa italiana e, più precisamente, dal combinato disposto dell'art. 192, co. 2, Codice dei contratti pubblici e dell'art. 34, co. 20 del decreto-legge 179/2012. L'ente affidante infatti aveva nella fattispecie effettuato un raffronto con le condizioni economiche cui il medesimo servizio, comparabile per qualità e quantità, è prestato in Comuni con caratteristiche demografiche e territoriali analoghe a quelle del Comune affidante che abbiano fatto ricorso a procedure di evidenza pubblica.

Secondo tale sentenza, in altri termini, l'onere di motivazione consiste nell'espone le ragioni di preferenza per l'affidamento in house rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così esplicitando le ragioni dell'esclusione del ricorso al mercato, e, di seguito, i benefici per la collettività, di modo che ne sia possibile il sindacato in termini di ragionevolezza, logicità e travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257).

Nel caso di specie, le ragioni su cui si è fondata la scelta dell'affidamento secondo lo schema dell'in house providing sono state: - il prezzo proposto dalla società in house risulta nettamente inferiore a quello rinvenibile sul mercato per prestazioni similari; - l'affidamento in house si inserisce nella strategia complessiva della società, rivolta a rafforzare la propria struttura organizzativa e industriale mediante una rete impiantistica sempre più sviluppata e operante su vari territori con importanti ritorni in termini di efficienza e di valore della quota di partecipazione del Comune nel capitale sociale; - le modalità tecnico – operative di prestazione del servizio proposte nel progetto tecnico – economico a corredo dell'offerta della società consentono di assicurare al territorio ottime condizioni di igiene, decoro e di immagine; - il superamento delle litigiosità con le società private contraenti a seguito di procedura di evidenza pubblica già verificatesi sull'interpretazione delle clausole contrattuali e sull'esecuzione del contratto di appalto; - la possibilità per il Comune, nella veste di socio affidante in seno agli organi societari, di imporsi nelle scelte della società affidataria con conseguente adeguamento del servizio ad eventuali mutamenti del contesto urbanistico – territoriale senza che sia necessario procedere a modifiche contrattuali, e controllo costante di tutte le fasi esecutive, della sua preparazione e della sua rendicontazione.

Alla luce di tali indicazioni, si rinvia alla sezione D della presente relazione per la verifica della sussistenza delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, nonché per la verifica della congruità economica dell'offerta di Contarina SpA.

Altra disposizione nazionale che rileva nell'ambito del procedimento di affidamento di un servizio pubblico è il recentissimo Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”.

Tale decreto prevede, all'art. 14, commi 2 e 3: “2. *Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto*

il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni”.

Il successivo art. 17 prevede inoltre: “1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché' agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35”.

Il D.Lgs201/2022 dispone inoltre l'abrogazione dell'art. 34, commi 20, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 che così disponeva: “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.”

3. Normativa sul servizio di illuminazione pubblica

La regolazione delle attività legate all'illuminazione pubblica si basa su varie fonti, di cui si offre una breve panoramica.

Anzitutto, bisogna considerare la Legge Regionale del Veneto n. 17/2009 “Nuove norme per il contenimento dell'inquinamento luminoso, il risparmio energetico nell'illuminazione per esterni e per la tutela dell'ambiente e dell'attività svolta dagli osservatori astronomici”

Oggetto di tale normativa sono gli impianti di illuminazione pubblici e privati, di cui regola la progettazione dei nuovi e l'adeguamento degli esistenti.

Le principali finalità della Legge 17/2009 sono:

- la riduzione dell'inquinamento luminoso e ottico in tutto il territorio;
- la riduzione dei consumi energetici da esso derivanti;

- l'uniformità dei criteri di progettazione per il miglioramento della qualità luminosa degli impianti per la sicurezza della circolazione stradale;
- la protezione dall'inquinamento luminoso dell'attività di ricerca scientifica e divulgativa svolta dagli osservatori astronomici;
- la diffusione al pubblico della tematica e la formazione di tecnici competenti in materia.

Particolare attenzione va inoltre prestata al DM 23/12/2013 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: Criteri ambientali minimi per l'acquisto di lampade a scarica ad alta intensità e moduli led per illuminazione pubblica, per l'acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e per l'affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica —aggiornamento 2013.

Tale documento definisce i criteri ambientali minimi – CAM – che, ai sensi del D.Lgs. 50/2016, le Amministrazioni pubbliche debbono utilizzare nell'ambito delle procedure per l'affidamento del servizio di illuminazione pubblica

Nell'esecuzione del servizio, si terrà altresì conto delle seguenti fonti normative:

- D.Lgs. n. 285 del 30/04/1992: "Nuovo Codice della Strada";
- DPR 495/1992: "Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada";
- DM 5/11/2001: "Norme funzionali e geometriche per la costruzione, il controllo e il collaudo delle strade, dei relativi impianti e servizi";
- D.Lgs. 25/07/2005, n. 151 "Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti".
- D.Lgs. 09.04.2008, n. 81 Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'offerta di Contarina per l'efficientamento energetico correlato all'illuminazione pubblica prevede le seguenti attività:

1. Redazione o aggiornamento del Piano dell'illuminazione per il contenimento dell'inquinamento luminoso;
2. Progetto definitivo ed esecutivo per la riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica;
3. Intervento/i di riqualificazione dell'Impianto di pubblica illuminazione;
4. Gestione e manutenzione dell'Impianto riqualificato o, comunque, oggetto di riqualificazione.

Tali attività possono essere così riassunte:

1. Il Piano dell'illuminazione per il contenimento dell'inquinamento luminoso viene redatto in ottemperanza a quanto prescritto dalla Legge Regionale n. 17 del 7/08/2009 "Nuove norme per il contenimento dell'inquinamento luminoso, il risparmio energetico nell'illuminazione per esterni e per la tutela dell'ambiente e dell'attività svolta dagli osservatori astronomici". Il Piano si compone di due sezioni: la prima di ricognizione analitica della situazione esistente, dal punto di vista storico e urbanistico; la seconda di carattere tecnico, contenente le soluzioni progettuali e le scelte illuminotecniche per ogni classe di strada e per ogni tipologia di ambiente urbano. Le fasi di elaborazione per la realizzazione del Piano si possono così sintetizzare:
 - Individuazione delle caratteristiche ambientali, storiche e urbanistiche dei luoghi;
 - Rilievo della situazione dell'esistente con diagnostiche, georeferenziazione e archiviazione;
 - Formulazione di una soluzione integrata per l'impianto.
2. Sulla base del PICIL adottato dal Comune, Contarina procede preliminarmente ad uno studio di fattibilità tecnica ed economica che individua i contenuti degli interventi proposti. Questo consente all'Amministrazione una visione completa delle opere e degli obiettivi conseguibili. A seguire viene elaborato e presentato, per approvazione da parte del Comune, il Progetto Definitivo ed Esecutivo con relativo Piano Economico Finanziario. Le scelte progettuali terranno conto del contesto in cui gli impianti sono collocati con una particolare attenzione all'inserimento paesaggistico e storico architettonico, tutte le scelte progettuali saranno condivise e integrate secondo le indicazioni dell'amministrazione comunale. Un elemento di particolare rilevanza è costituito dalle tipologie di interventi previsti il cui obiettivo è quello di intervenire in maniera importante per la riqualificazione degli impianti di illuminazione pubblica, non limitandosi alla sola sostituzione dei corpi illuminanti, con utilizzo della tecnologia a LED (riduzione dei consumi e maggiore durata delle lampade), ma prevedendo l'adeguamento anche delle componenti infrastrutturali. Contarina propone infatti la sostituzione/riqualificazione dei quadri elettrici vetusti e fuori norma con l'inserimento delle necessarie protezioni contro gli sbalzi di tensione, sensori per la rilevazione di guasti, interruttori motorizzati per il riarmo automatico, ed un sistema di telecontrollo da remoto al fine di una ottimizzazione delle manutenzioni, della possibilità di riarmo automatico e dimmeraggio dei punti luce.
3. La riqualificazione energetica dell'Impianto verrà realizzata da Contarina in maniera completa prima della presa in carico degli impianti e comprende le seguenti attività:

- Sostituzione di tutti gli apparecchi illuminanti oggetto del progetto con idonei apparecchi equipaggiati con lampada a Led e/o lampada a Led con pannello fotovoltaico, fanno eccezione eventuali apparecchi storici e/o in zona vincolata, per i quali verrà realizzato Retrofit con l'installazione di piastre ad hoc;
- Sostituzione e/o adeguamento normativo dei quadri elettrici attualmente non conformi alle normative vigenti;
- Sostituzione e/o adeguamento normativo delle linee di alimentazione attualmente non conformi alle normative vigenti;
- Realizzazione di nuovi quadri elettrici e richiesta nuovi punti di fornitura per i contatori che alimentano attualmente utenze promiscue al fine di separare gli impianti di pubblica illuminazione da altre utenze eventualmente alimentate dallo stesso contatore se presenti;
- Realizzazione di nuovi quadri elettrici e richiesta nuovi punti di fornitura per i circuiti di pubblica illuminazione attualmente derivati da linee con sistema "forfettario";
- Ripristino alla piena efficienza e/o sostituzione dei pali ammalorati.

4. L'attività di manutenzione ordinaria dell'impianto si divide in due categorie principali:

- Manutenzione a guasto;
- Manutenzione programmata;

Per manutenzione a guasto si intendono gli interventi eseguiti su segnalazione entro la tempistica indicata dal disciplinare, e finalizzati a contenere il normale degrado d'uso che non modifichino la struttura essenziale dell'impianto o la loro destinazione d'uso. Al termine del/degli interventi di manutenzione ordinaria verrà redatto un report riportante il dettaglio del lavoro eseguito, materiale utilizzato, documentazione fotografica, personale e mezzi impiegati.

Per la manutenzione programmata si intendono tutti gli interventi finalizzati ad evidenziare eventuali anomalie che saranno risolte mediante conseguenti azioni manutentive.

Contarina si occuperà della gestione quotidiana dell'impianto di illuminazione stradale, garantendone il pieno funzionamento ed efficienza anche secondo le disposizioni dei criteri ambientali minimi (CAM), da ultimo rilasciati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con DM 23/12/2013.

Di seguito sono elencate le principali attività operative e amministrative di gestione a carico di Contarina:

- Gestione delle gare di fornitura energia elettrica;
- Servizio di pronto intervento e reperibilità;
- Voltura dei contatori e gestione utenze;
- Accensione, spegnimento impianto e telegestione.

Si sottolinea che l'offerta di Contarina prevede la possibilità, per l'Amministrazione, di aderire anche solo a parte delle attività previste. A tal proposito, il Comune di Altivole, avendo già affidato l'aggiornamento del PICIL e la georeferenziazione degli impianti, intende affidare a Contarina le attività di progettazione con particolare attenzione allo sviluppo in ottica smart city dell'infrastruttura, la riqualificazione e la gestione degli impianti.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il servizio di efficientamento energetico correlato all'illuminazione pubblica si configura come un servizio pubblico locale, inteso come attività di interesse generale rivolta alla collettività. In particolare, sussiste il requisito dell'universalità e dell'accessibilità generale del servizio, inteso come possibilità da parte dei cittadini, sia presi singolarmente che come componenti della collettività, di fruire immediatamente e direttamente della luce pubblica.

Di conseguenza, gli obblighi di servizio che competono al gestore corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, e pertanto il gestore sarà tenuto a svolgere la propria attività nel rispetto degli obiettivi di universalità e socialità che attengono agli affidamenti di servizi di interesse generale. Corollari di tali principi sono:

- a) Eguaglianza: L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. L'accesso al servizio deve essere garantito uniformemente senza distinzione alcuna. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.
- b) Imparzialità: Contarina avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole del contratto di servizio e le norme regolatrici del settore.
- c) Continuità: L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a Contarina S.p.A., quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Il Gestore dovrà inoltre ispirare il proprio operato ai seguenti principi:

- d) Qualità del servizio: La qualità è parametrata al grado di partecipazione del cittadino al monitoraggio della prestazione del servizio pubblico. La partecipazione dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dell'appaltatore. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Contarina S.p.A. dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.
- e) Efficienza Efficacia ed economicità: Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza. A tal proposito, il servizio è strutturato in maniera tale da ottenere economie di scala da realizzarsi anche con gli altri Enti che intendano aderire al servizio associato.
- f) Trasparenza e legittimità: Per l'espletamento dei servizi Contarina S.p.A. dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto della disciplina degli appalti pubblici in vigore. Tutti gli atti relativi all'affidamento in house saranno inoltre pubblicati sul profilo del committente, come previsto dall'art. 192, comma 3, del D.Lgs 50/2016.

Alla sezione D saranno illustrate le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza ed economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, connesse alla scelta dell'affidamento "in house providing" da parte dell'Amministrazione.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Verifica dei requisiti per l'affidamento in house providing in capo a Contarina SpA

L'istruttoria compiuta in ordine agli elementi tecnici, economici e di contesto utili al fine di valutare la scelta più conveniente per il Comune di Altivole in ordine alla forma di gestione associata del servizio di efficientamento energetico correlato all'illuminazione pubblica (di cui si dà conto nella presente relazione) ha evidenziato la convenienza qualitativa (sez. B.1) ed economica (sez. D) dell'autoproduzione del servizio a mezzo di Contarina SpA.

Si procede ora alla verifica delle condizioni di legge per l'affidamento in house a Contarina SpA e alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo (art. 17 della Direttiva 2014/23/UE) e nazionale (art. 5 del D.lgs. 50/2016) per tale modalità.

In particolare, l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 50/2016, che recepisce nell'ordinamento italiano la Direttiva 2014/23/UE, ammette l'affidamento diretto *in house providing* quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.lgs. 50/2016, un'amministrazione esercita un controllo analogo su una persona giuridica qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

Si richiama infine quanto previsto all'art. 5, comma 5, per cui le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Per quanto riguarda la sussistenza del requisito di cui al punto a), ossia del controllo analogo, Contarina SpA è una società per azioni il cui capitale è interamente posseduto dal Consiglio di Bacino Priula, ente rappresentativo di 49 comuni della Provincia di Treviso.

Le regole per l'esercizio congiunto del controllo analogo dei 49 comuni del Consiglio di Bacino Priula sull'in house provider Contarina SpA sono contenute nel "Regolamento sulle modalità di esercizio congiunto del controllo analogo sull'in house provider Contarina SpA, nonché delle altre attività di controllo ed indirizzo previste da specifiche disposizioni di legge" (nel proseguo anche solo "Regolamento") approvato con deliberazione dell'Assemblea di Bacino n. 1 del 19 aprile 2016.

Innanzitutto, l'esercizio congiunto del controllo analogo su Contarina da parte dei comuni aderenti al Consiglio di bacino avviene attraverso gli organi del Consiglio stesso, ossia l'Assemblea di Bacino ed il Comitato di Bacino: alla prima compete la titolarità vera e propria di questa speciale competenza (in modo da garantire la partecipazione di tutti), mentre al secondo compete un potere istruttorio e, su determinati argomenti di gestione ordinaria, anche il potere di esprimere un parere. L'una e l'altro si avvalgono dell'Ufficio di Partecipazione.

Ai sensi degli art. 8 e 9 dello statuto del Consiglio di Bacino Priula, l'Assemblea di Bacino è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio di Bacino ed è formata dai legali rappresentanti degli enti locali partecipanti al Consiglio di Bacino, o loro delegati, ed è presieduta da un presidente espresso dalla maggioranza dei componenti l'assemblea.

Il Comitato di Bacino è invece l'organo esecutivo del Consiglio di Bacino fra i compiti dell'Assemblea di Bacino vi è, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. a) dello Statuto del Consiglio di Bacino Priula, *"l'elezione del Comitato di Bacino scelti tra i componenti l'assemblea, compresa la definizione dei criteri di nomina dei componenti del Comitato di Bacino che assicurino, in particolare, la rappresentatività delle diverse dimensioni e caratteristiche territoriali dei comuni aderenti"*.

In particolare, l'art. 4 del Regolamento dispone che *"1. L'Assemblea di Bacino è lo strumento di coordinamento dei comuni che, a mezzo del Consiglio di Bacino, partecipano a Contarina esercitando su di essa in forma congiunta il controllo analogo: essa è sede di informazione, di consultazione e di controllo sull'andamento generale della società: a tal fine è prevista, almeno una volta all'anno, l'audizione innanzi l'Assemblea di Bacino del Presidente della Società ovvero di un suo delegato"* All'Assemblea di Bacino è altresì riservata la designazione dei componenti degli organi di governo di Contarina in conformità alle specifiche previsioni statutarie.

Il cd. controllo analogo strutturale (ossia sugli organi della società) risulta pertanto pienamente sussistente.

L'art. 4, co. 2 del Regolamento garantisce poi il cd. controllo preventivo sull'attività della società riservando all'Assemblea di bacino l'esame preventivo dei seguenti atti:

- a. budget, piano investimenti e piano dei finanziamenti più altri atti di tipo programmatico;
- b. bilancio di esercizio, completo dei documenti che lo corredano;
- c. azione di responsabilità contro amministratori e sindaci;
- d. affidamento di servizi da parte di enti non soci, con l'espressa esenzione dei servizi non operativi finalizzati alla diffusione del modello gestionale di raccolta domiciliare e/o del sistema di tariffazione corrispettiva/puntuale;
- e. tutti gli atti di gestione straordinaria;
- f. gli atti di gestione ordinaria, se non già indicati negli atti di tipo programmatico, relativi a:
 - acquisto, vendita o locazione di immobili di proprietà della Società;
 - stipula di contratti di consulenza d'importo superiore a € 50.000;
 - acquisto di beni strumentali ovvero operazioni di investimento d'importo superiore a € 750.000;
 - operazioni di finanziamento passivo d'importo superiore a € 1.000.000;
 - apertura e/o chiusura di sedi secondarie.

Viene inoltre espressamente specificato che la Società può approvare e/o autorizzare e/o deliberare ed eseguire tali atti solo previo parere conforme dell'Assemblea di Bacino (art. 4, co. 5).

All'Assemblea di Bacino spetta, poi, la facoltà di proporre argomenti, connessi all'erogazione di uno o più dei servizi affidati alla Società, da inserire all'ordine del giorno della medesima assemblea (art. 4, co. 6) e l'esame dei report sia tecnici che di natura tecnico amministrativa, nonché della relazione trimestrale sulla gestione: cd. controllo concomitante sull'attività.

Infine, a presidio del cd. controllo successivo il Regolamento riserva all'Assemblea l'attività di vigilanza e controllo prevedendo in capo alla stessa poteri ispettivi, poteri di richiesta dati, documenti, informazioni e rapporti, di richiesta agli organi della Società di trasmissione di atti e documenti inerenti l'erogazione dei servizi affidati o specifiche operazioni tecniche, gestionali o societarie idonee a incidere, anche solo potenzialmente, sugli standard di qualità, quantità e fruibilità dei servizi pubblici (artt. 8 e 9), specificandosi che essa rafforza l'attività di controllo ordinaria già prevista dall'art. 2422 codice civile (ossia ispezione dei libri sociali) e che essa non sostituisce né interferisce col sistema informativo permanente attivato con la Società. In caso di violazioni degli obblighi statutariamente assunti in ordine all'assoggettamento al controllo analogo e/o agli obblighi assunti in ordine al conseguimento di standard di qualità, il Comitato di Bacino redige una dettagliata relazione e la sottopone all'Assemblea per i provvedimenti di sua competenza come meglio specificato nell'art. 9 del Regolamento.

Contarina, infine, non ha mai perseguito, né potrebbe perseguire per le ragioni anzidette, interessi contrari a quelli del Consiglio di Bacino, essendo soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte di quest'ultimo, e dei comuni ad esso aderenti.

Per quanto riguarda il secondo requisito, ossia la prevalenza dell'attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice, si segnala che lo stesso è stato espressamente recepito nello Statuto di Contarina, all'art. 1, comma 1, lett. c), a seguito della deliberazione dell'Assemblea di Bacino n. 15 del 13 luglio 2017 e dell'Assemblea straordinaria della società tenutasi in data 24 luglio 2017 avanti il notaio dott. Paolo Talice (registrata a Treviso il 26/7/2017 al n. 12248 serie IT).

Per quanto riguarda, infine, il requisito della totale partecipazione pubblica, si evidenzia che lo statuto societario prevede due specifiche previsioni a sua garanzia: l'art. 1 sancisce la regola della totale partecipazione pubblica, mentre l'art. 6 specifica che il vincolo della totale partecipazione pubblica valga per tutta la durata della Società e che eventuali trasferimenti di azioni o costituzione di diritti reali e/o di opzioni su azioni in contrasto con tale vincolo siano inefficaci.

SEZIONE D

RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO, BENEFICI PER LA COLLETTIVITA', OTTIMALE IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE

In relazione all'oggetto del Servizio offerto da Contarina, descritto sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo nella sezione B, si rappresentano qui di seguito le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza ed economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche e, a seguire, le motivazioni economico-finanziarie della scelta compiuta (art. 192, co. 2, D.lgs. 50/2016).

La gestione del servizio efficientamento energetico dell'impianto di illuminazione pubblica non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Sotto tale profilo, la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 3682/2021 offre interessanti spunti interpretativi ed applicativi circa la portata del c. 2 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016; tale disposizione prevede che le stazioni appaltanti, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Nella sentenza in oggetto, i giudici amministrativi hanno evidenziato l'importanza, nella scelta di ricorrere all'affidamento in house providing, di effettuare preliminarmente una valutazione che consideri sia i riflessi contabili che quelli qualitativi; al contempo la valutazione, laddove riguardi elementi innovativi nell'organizzazione del servizio, può privilegiare analisi prospettiche a discapito di verifiche su dati esperienziali pregressi; di seguito alcuni stralci significativi della sentenza: *"ai sensi dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità, vieppiù ove si tratti, come in questo caso, di un servizio essenziale reso alla persona. D'altro canto, la stessa disposizione in commento – ed in simmetria con quanto già sopra anticipato in termini generali – subordina la praticabilità di tale opzione alla ineludibile garanzia che l'espletamento del servizio generale garantisca efficienza economica ed adeguatezza".*

"... l'Azienda ha, dunque, dato ampiamente conto del valore aggiuntivo rinveniente dall'opzione dell'internalizzazione potendo avvalersi di una società già precedentemente operativa i cui modelli organizzativi e gestionali risultano nel tempo verificati e validati sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed affidabilità, non essendo emersi nel corso del giudizio elementi di segno contrario.

E', dunque, nel solco di tali direttrici che va, anzitutto, apprezzato lo sforzo argomentativo compiuto dall'Azienda appellata ponendosi gli obiettivi sopraindicati in rapporto di chiara ed evidente strumentalità con i parametri qualitativi del complessivo miglioramento in termini di efficacia del servizio reso.

D'altro canto, l'assenza di rigidi e vincolanti metodiche ben consente di sviluppare in un'ottica dinamica l'adempimento dell'onere di motivazione rafforzata imposto dalla disciplina di settore di guisa che la comparazione tra le alternative praticabili non deve trovare fondamento esclusivamente in elementi di conoscenza mutuati dai soli dati esperienziali disponibili ben potendo orientarsi in una visione anche solo

prospettica di cui è sufficiente poter apprezzare in termini complessivi la concreta fattibilità e l'intrinseca congruenza"

Da questo punto di vista, la scelta di affidare il servizio deve tenere conto anche dei risultati organizzativi e gestionali ottenuti nel tempo dal soggetto affidatario. Sotto tale profilo, Contarina è in possesso delle qualità e dell'esperienza per lo svolgimento dello stesso. Si ricorda che il servizio offerto, infatti, consiste nella pianificazione delle attività e nella loro progettazione, nell'esecuzione dei lavori e nella gestione del servizio. In tali ambiti, l'affidatario possiede una pluriennale esperienza nella gestione di progetti e nel coordinamento di lavori e servizi, potendo altresì contare su personale con competenze molteplici e trasversali nei vari settori. Dimostrazione inconfutabile è il fatto che Contarina sta già svolgendo il servizio in n. 10 Comuni della Provincia di Treviso, tutti dimensionalmente comparabili al Comune di Altivole, e che nessuna contestazione è mai stata mossa a Contarina S.p.A..

Dal punto di vista qualitativo, si sottolinea poi che il servizio offerto da Contarina si differenzia da altri servizi reperibili sul mercato, *in primis* l'adesione alla convenzione CONSIP LUCE 4 Lotto 5 Veneto, in quanto prevede un'offerta integrata che inizia con la progettazione di fattibilità, la progettazione definitiva/esecutiva, prosegue con la riqualificazione di tutti gli impianti con le opzioni di miglioramento / incremento dei servizi quali, ad esempio, videosorveglianza, posa della fibra e sviluppo del monitoraggio e degli impianti in ottica smart city, e termina con la gestione e manutenzione dell'impianto riqualificato.

Tale articolazione consente all'Amministrazione di attuare pienamente quanto previsto dalla Legge Regionale n. 17/2009, recante "Norme per la prevenzione dell'inquinamento luminoso", la quale intende promuovere:

- la riduzione dell'inquinamento luminoso e ottico, nonché la riduzione dei consumi energetici da esso derivati;
- l'uniformità dei criteri di progettazione per il miglioramento della qualità luminosa degli impianti per la sicurezza della circolazione stradale;
- la protezione dall'inquinamento luminoso dell'attività di ricerca scientifica e divulgativa svolta dagli osservatori astronomici;
- la protezione dall'inquinamento luminoso dell'ambiente naturale, inteso anche come territorio, dei ritmi naturali delle specie animali e vegetali, nonché degli equilibri ecologici sia all'interno che all'esterno delle aree naturali protette;
- la protezione dall'inquinamento luminoso dei beni paesistici;
- la salvaguardia della visione del cielo stellato, nell'interesse della popolazione regionale;
- la diffusione tra il pubblico delle tematiche relative all'inquinamento luminoso e la formazione di tecnici con competenze nell'ambito dell'illuminazione.

L'art. 5 della Legge Regionale n. 17/2009 individua, tra i compiti dei Comuni, quello di dotarsi del Piano dell'Illuminazione per il Contenimento dell'Inquinamento Luminoso (PICIL), che è l'atto comunale di programmazione per la realizzazione dei nuovi impianti di illuminazione e per ogni intervento di modifica, adeguamento, manutenzione, sostituzione ed integrazione sulle installazioni di illuminazione esistenti nel territorio comunale, con gli obiettivi di contenimento dell'inquinamento luminoso per la valorizzazione del territorio, il miglioramento della qualità della vita, la sicurezza del traffico e delle persone ed il risparmio energetico.

Inoltre, la Legge Regionale prevede che:

- nel PICIL sia indicato il valore dell'incremento massimo annuale dei consumi di energia elettrica per illuminazione esterna notturna pubblica nel territorio;
- tutti i capitolati relativi all'illuminazione pubblica e privata devono essere conformi alle disposizioni della legge n.17/2009.

Al fine di giungere alla piena applicazione della normativa regionale, la quale si pone obiettivi più ambiziosi rispetto alla regolazione nazionale, questa Amministrazione dopo aver proceduto all'aggiornamento del PICIL, intende procedere con la progettazione degli interventi di riqualificazione e la loro realizzazione. È inoltre intenzione di questa amministrazione eseguire tra i servizi / interventi integrativi: la messa a norma di parte degli attraversamenti pedonali, mediante l'illuminazione degli stessi secondo UNI/TS 11726, l'integrazione e lo sviluppo della videosorveglianza, l'estensione della rete di trasmissione dati mediante posa della fibra.

Si è quindi scelto una modalità di affidamento che permetta la completa esecuzione dei lavori senza esborsi finanziari importanti e senza ricorrere ad un Project Financing i cui tempi di espletamento sono più lunghi.

Sotto un profilo "tecnico", il raffronto fra l'offerta di Contarina e quella di CONSIP, evidenzia inoltre che, da un lato, la convenzione CONSPI risulta "ingessata" in un capitolato che per propria natura è generico non essendo calzato su specifiche esigenze di un'amministrazione, ma volto a soddisfare regole generali che di volta in volta vengono applicate, per il singolo contratto, mediante il PTE.

Questo implica l'individuazione di interventi di efficientamento finalizzati esclusivamente al raggiungimento dell'obiettivo di risparmio garantito, condizione che limita di fatto l'incidenza delle opere rispetto al parco impianti affidati. Questo anche in considerazione della durata limitata della gestione. Si consideri infatti come i nove anni del contratto esteso siano comunque ridotti rispetto all'impatto di investimenti connessi ad un sostanziale efficientamento energetico soprattutto se accompagnati da un adeguamento infrastrutturale, i cui ritorni economici sono di fatto inesistenti.

L'approccio di Contarina SpA risulta in tal senso più risolutivo perché i progetti di efficientamento sviluppati in base alle specifiche esigenze dell'Amministrazione interessano la totalità degli impianti. La proposta non si limita inoltre al solo efficientamento energetico e alla mera messa a norma degli impianti, mediante l'utilizzo di tecnologia LED, ma persegue un adeguamento completo degli impianti, con rifacimento dei quadri elettrici, delle linee elettriche di distribuzione, la trasformazione in classe II degli impianti, la sostituzione dei sostegni ammalorati, la progettazione ad hoc di modifiche o integrazioni di parti di impianto.

Tali opere costituiscono un investimento ancora più importante, anche se meno visibile.

Tali attività incidono infatti in modo sostanziale su due aspetti fondamentali, che vanno ben oltre il mero aspetto di risparmio energetico:

- Sicurezza dei cittadini. Gli impianti di illuminazione pubblica sono caratterizzati da una capillare diffusione su tutto il territorio con elementi, quali ad esempio i sostegni, accessibili ai cittadini. In presenza di un impianto non adeguato, in caso di guasto, tali elementi possono andare in tensione e costituire rischio per il cittadino che ne viene in contatto;
- Continuità nell'erogazione del servizio. Un impianto che presenta criticità infrastrutturali è soggetto a interruzioni di servizio dovute ai guasti che si verificano sui cavi di distribuzione piuttosto che nelle derivazioni terminali dell'impianto.

Per quanto attiene le modalità di riconoscimento della componente legata ai consumi, si evidenziano alcuni aspetti specifici che rendono la soluzione di Contarina SpA più flessibile e aderente alle esigenze dell'Amministrazione.

Mediante il rimborso da parte dell'Amministrazione a Contarina SpA dell'energia assorbita dalle utenze:

- il Comune beneficia direttamente dei risparmi conseguenti l'efficientamento energetico realizzato;
- non vi sono criticità connesse alla presenza di carichi esogeni elettrici che nel caso di Consip vengono sezionate dal Fornitore. Si consideri come spesso tali utenze siano legate a servizi specifici, quali esempio sistemi di sollevamento acque meteoriche, non interrompibili per esigenze di sicurezza;

- il Comune può richiedere, ottenendone il diretto beneficio economico, una gestione che ottimizza il funzionamento in base ad esigenze specifiche, volte ad esempio ad un maggior risparmio energetico.

Si rileva altresì che, rispetto ad un acquisto autonomo dell'energia elettrica da parte del Comune, le tariffe di acquisto di Contarina in caso di espletamento di gare per più comuni, grazie al volume di energia su cui viene attivata la fornitura, sono sicuramente più competitive e garantiscono, rispetto ad una gestione autonoma, l'ottenimento dei vantaggi di cui sopra e risparmi economici.

Si evidenzia, inoltre, che eventuali economie ottenute da Contarina nel corso dei lavori di riqualificazione sono interamente riversati al Comune che può liberamente decidere se utilizzarle per ridurre il canone o per realizzare nuovi interventi per il territorio, ad esempio con ulteriori progetti di integrazione della videosorveglianza e della fibra. Gli operatori sul mercato hanno un interesse limitato a investire sugli impianti più di quanto sia previsto da contratto e sia necessario a garantire il loro margine di guadagno. Nel caso specifico di Consip l'importo che il comune può affidare all'aggiudicatario della Convenzione è comunque limitato dalle regole indicate dal capitolato della Convenzione.

Infine, l'affidamento in house permetterà all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. In particolare, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto al Comune, l'assenza di terzietà insita nel rapporto in house consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.

In particolare, gli strumenti che l'affidamento in house mette a disposizione consentono:

- un controllo costante di tutte le fasi dalla progettazione di fattibilità alla progettazione definitiva-esecutiva, dalla scelta dei materiali alla realizzazione degli interventi e infine alla rendicontazione delle somme spese;
- la possibilità per il Comune, nella veste di socio affidante in seno agli organi societari, di imporsi nelle scelte della società affidataria con conseguente adeguamento del servizio ad eventuali mutamenti del contesto urbanistico – territoriale senza che sia necessario procedere a modifiche contrattuali;
- la possibilità riconosciuta al Comune di recedere in qualsiasi momento con preavviso di 6 mesi senza l'applicazione di penali;
- la possibilità di modifica del PEF nel caso in cui il Comune decida di inserire nei successivi esercizi finanziari delle somme in conto capitale sulle opere eseguite, (con conseguente riduzione della rata oppure con la riduzione dei termini contrattuali);

Si tratta di attività tutte chiaramente non proponibili ricorrendo a procedure di affidamento del servizio a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravii per il Comune.

Rispetto a una società terza, che rincorre i più ampi margini di guadagno, la società in house, perseguendo obiettivi di tipo pubblicistico senza sostanziali finalità di lucro, ma muovendosi nell'ambito del pareggio di bilancio, risulta quanto meno più elastica nell'attivare gli interventi più idonei a garantire la qualità del servizio in maniera quantitativa su tutto il territorio, per garantire la sicurezza della cittadinanza e quindi a beneficio della collettività, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascun intervento, nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia.

Si evidenzia inoltre che non sono previste dal contratto forme di garanzia o anticipazioni da parte del Comune sulle opere che eseguirà anticipatamente Contarina. I costi di realizzazione saranno infatti corrisposti a partire dal momento della consegna a Contarina degli impianti per la loro gestione. Questo aspetto assicura

al comune da un lato un risparmio diretto sulle bollette già in fase di esecuzione dei lavori e dall'altro la velocità di realizzazione degli interventi in capo a Contarina.

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Le valutazioni tecniche ed economiche relativamente all'affidamento del servizio di efficientamento energetico correlato alla pubblica illuminazione sono state fatte prendendo come riferimento la proposta di riqualificazione e gestione di Contarina SpA e quello che il mercato elettronico attualmente offre per le pubbliche amministrazioni.

1. Le regole per la determinazione del corrispettivo

Partendo dal corrispettivo che il Comune riconoscerà a Contarina SpA, esso segue le seguenti regole a seconda dell'attività di cui è composto il servizio, come previsto all'art. 7 del Contratto di Servizio:

A. per la progettazione, ivi inclusa la redazione del PICIL e del progetto definitivo ed esecutivo del/gli intervento/i di riqualificazione dell'Impianto:

- nel caso in cui l'attività sia esternalizzata: in misura pari al prezzo di aggiudicazione di ciascuno di tali servizi, cui verrà sommato – a copertura delle attività svolte direttamente dal Gestore – un corrispettivo pari al 4% del predetto importo;
- nel caso in cui l'attività sia svolta direttamente dal Gestore verrà applicato un ribasso del 40% sull'importo delle spese tecniche stabilite secondo le disposizioni ad oggi contenute nel Decreto Ministeriale 14/06/2016 del Ministero della Giustizia, recante "approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016".

B. per ciascun intervento/i di riqualificazione dell'Impianto e fornitura di materiali:

- per gli Interventi il cui valore economico, calcolato con il Prezzario Dei (*Prezzario del Genio Civile - settore Illuminazione Pubblica– ultima versione disponibile*), risultasse inferiore o pari ad € 15.000 il Gestore applicherà uno sconto forfettario pari al 6%;
- Qualora invece il valore complessivo, calcolato come sopra, risultasse superiore a € 15.000,00, il costo dell'intervento o fornitura sarà pari al prezzo di affidamento cui verrà sommato – a copertura delle attività svolte direttamente dal Gestore- un corrispettivo determinato come segue:

Importo di affidamento di ciascun intervento o fornitura	Corrispettivo per l'attività proprie/interne del Gestore
Fino a € 250.000,00	6% del costo dell'intervento/fornitura
Da € 250.000,01 a € 500.000,00	5 % del costo dell'intervento/fornitura
Da € 500.000,01 a € 750.000,00	4 % del costo dell'intervento/fornitura
Oltre € 750.000,01	3 % del costo dell'intervento/fornitura

Il costo dell'intervento potrà essere corrisposto a rate per un periodo massimo pari alla durata residua della concessione, con riserva delle parti a concordare gli oneri delle parti connessi al pagamento rateale.

C. per il servizio di gestione e manutenzione dell'impianto è riconosciuto un importo a corpo annuo calcolato con la seguente formula

$$CaTot = Cs \times P.L.$$

dove:

CaTot (€): è il canone annuo totale del contratto per la gestione e manutenzione dell'Impianto riqualificato o, comunque, oggetto di riqualificazione;

Cs (€/numero): è il canone unitario pari a 20 €/Punto Luce;

P.L. (numero): sono i punti luce totali post-intervento di riqualificazione e/o post verbale di consegna dell'Impianto di illuminazione pubblica redatto con il Comune.

Il numero di punti luce (P.L.) sarà soggetto a revisione mensile sulla base delle variazioni, in aumento o in diminuzione, rilevate nel mese precedente.

Tale valore, a decorrere dal secondo anno di vigenza contrattuale, sarà adeguato sulla base dell'indice ISTAT-FOI al 30 settembre dell'anno precedente.

Tutti gli importi sono al netto dell'IVA.

Rimangono a carico al Comune i costi dell'energia elettrica sostenuti dal Gestore e debitamente rendicontati: essi saranno pertanto oggetto di rimborso e/o compensazione a favore del Gestore.

Gli eventuali contributi e/o incentivi erogati al Gestore dalle competenti autorità pubbliche in relazione agli Interventi dallo stesso eseguiti saranno riconosciuti al Comune al netto di una somma pari al 6% (sharing) che verrà trattenuto dal Gestore.

2. L'ottimale impiego delle risorse pubbliche

Il Contratto di servizio proposto da Contarina permette di procedere all'affidamento delle singole attività previste dando modo all'Amministrazione di controllare e guidare l'intero percorso di progettazione e riqualificazione degli impianti senza dover distogliere risorse umane ed economiche da altre attività.

Il Comune, affidando il servizio di riqualificazione degli impianti della pubblica illuminazione e la loro successiva gestione e manutenzione a Contarina potrà inoltre:

- garantire una manutenzione a norma e con standard che allo stato attuale non riesce a garantire;
- mantenere in ogni caso la potestà decisoria sulle scelte progettuali e strategiche di sviluppo degli impianti di illuminazione e / o su altri interventi di riqualificazione;
- garantire un maggior coordinamento nella gestione dei cavidotti in rapporto anche alle altre infrastrutture presenti (es cavi per la tele-vigilanza gestiti sempre da Contarina, fibra ottica Fastweb, fibra ottica di collegamento delle sedi comunali ecc).

3. Verifica della congruità economica

Per i motivi espressi al punto precedente, al fine di valutare la congruità del prezzo offerto da Contarina, sotto il profilo economico, è necessario effettuare un'analisi comparativa con altri servizi analoghi offerti attualmente alle amministrazioni comunali.

A tal proposito, si rileva che è disponibile, tramite il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione gestito da CONSIP, la convenzione LUCE 4, la quale ha come oggetto le attività di acquisto dell'energia elettrica, di esercizio e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica, nonché gli interventi di adeguamento normativo, efficientamento energetico, manutenzione straordinaria, adeguamento/evoluzione tecnologica. Tale convenzione viene dunque presa come riferimento per valutare la congruità e la convenienza economica della gestione in house.

Preliminarmente si deve osservare che sussistono le seguenti differenze fra i servizi offerti:

	Consip	Contarina
Durata	9	15
Investimento	407.126,09 €	583.114,21 €
Manutenzione ordinaria	A canone	A canone
Manutenzione straordinaria	A canone con limitazioni	A canone con limitazioni
Flessibilità degli interventi/ scelte progettuali	limitata	si
Tempistiche per l'attivazione del servizio	brevi 3-4 mesi	brevi 3-4 mesi
Inizio pagamento canone	All'attivazione della Convenzione	Solamente al termine dei lavori
Personalizzazione dei servizi	limitata	si
Personalizzazione interventi	limitata	si
Elaborazione PICIL	no	si
Condivisione TEE/Conto Termico	Possibile	si (94% a beneficio del Comune)

Si evidenzia inoltre che la proposta Contarina offre alcuni aspetti migliorativi, ritenuti di importanza maggiore in relazione alle specifiche necessità dell'Amministrazione:

- la proposta di Contarina SpA offre la flessibilità desiderata, in quanto può avere una durata a scelta dell'Amministrazione da 5 a 18 anni mentre per la convenzione Consip la durata è di 6 o 9 anni;
- i lavori non si limiteranno alla sola riqualificazione energetica ma avranno lo scopo di uniformare le caratteristiche degli impianti (portare in classe II gli impianti di classe I) e di rendere gli stessi monitorabili e telecontrollabili da remoto;
- Elaborazione PCIL come previsto dalla Legge Regionale n. 17/2009;
- la garanzia offerta dal prodotto Contarina è pari a 15 anni, rispetto ai 5 offerti da Consip;
- Il prodotto offerto da Contarina è in possesso della qualifica ENEC +;
- È prevista la possibilità di recedere in qualsiasi momento con preavviso di 6 mesi senza applicazioni di penali e pagando solo quanto speso fino a quel momento.

Si ritiene necessario a questo punto fornire un quadro di raffronto dei diversi progetti che racchiude le caratteristiche tecniche ed economiche degli stessi, al fine di fornire all'Amministrazione uno strumento utile per la valutazione. Allo scopo di rendere quanto più possibile attualizzata l'analisi, si è fatto riferimento alle

tariffe più recenti disponibili (prezzo Consip di Ottobre 2022), sia per quanto attiene il servizio Consip Luce 4 che per il caso di affidamento in house Contarina¹:

Voce	Consip proposta PTE	Consip proposta City Green Light S.r.l. (Price Cap)	Progetto Contarina S.p.A.	Progetto Contarina S.p.A. prezzi Ottobre 2022
Durata Concessione	9 anni	9 anni	15 anni	15 anni
Investimento	407.126,09 €	407.126,09 €	583.114,21 €	573.247,42 €
Consumo energia ante	553.228,37 kWh/anno	553.228,37 kWh/anno	498.086,00 kWh/anno	498.086,00 kWh/anno
Risparmi annui a termine (kWh)	375.000,00 kWh/anno	375.000,00 kWh/anno	224.139,00 kWh/anno	224.139,00 kWh/anno
Consumi annui a termine (kWh)	178.228,37 kWh/anno	178.228,37 kWh/anno	273.947,00 kWh/anno	273.947,00 kWh/anno
Prezzo energia Illuminazione	0,17771 €/kWh	<ul style="list-style-type: none"> • 0,27106 €/kWh • 0,227 €/kWh 	0,23 €/kWh	0,27106 €/kWh
Canone complessivo	985.947,02 €	1.304.351,52 €	2.190.707,30 €	2.198.687,99 €
Canone annuo medio	109.549,67 €	144.927,95 €	146.047,15 €	146.579,20 €
Canone primo anno	121.838,95 €	148.038,83 €	136.139,60 €	146.579,20 €

Si osserva, con riguardo alla composizione del canone relativo alla quota energia, previsto da City Green Light con la proposta Price cap, quanto segue:

- Il risparmio annuo post efficientamento pari a 375.000,00 kWh/anno deve essere moltiplicato per il valore del Price cap (0,227 €/kWh);
- Il consumo post efficientamento pari a 178.228,37 kWh/anno deve essere moltiplicato per il prezzo di listino assunto pari a 0,27106 €/kWh;
- Una volta sommati i due valori si applica sconto annuo costante pari al 10,5% (così come comunicato dalla Società), invece di quello del 3,75% progressivo per i primi 6 anni (fino al raggiungimento del 18,75%) previsto dalla Convenzione Consip. La Società comunica tuttavia che tale valore potrebbe subire delle variazioni. Il risultato sarà la componente energia del canone;
- È necessario infine tenere conto del fatto che il risparmio previsto da City Green Light del 68% sui 553.228,00 kWh/anno è il valore utilizzato per il calcolo del canone annuo con il metodo del price cap. Tuttavia questo è considerato un risparmio “atteso” e non garantito. Pertanto qualora il

¹ La proposta di Contarina S.p.A. strutturata su 15 anni di affidamento con prezzo 0,27106 €/kWh di simulazione non contiene nel calcolo del canone annuo l'adeguamento monetario come invece per la proposta iniziale a prezzo energia di 0,23 €/kWh, né i costi per il PICIL.

risparmio fosse minore, il consumo verrà rivalutato a prezzo di listino della componente energetica (0,27106 €/kWh) comportando un incremento del canone annuale relativamente alla quota energia.

Dalla tabella si osserva come i canoni previsti nella proposta di City Green Light con Price cap e quella di Contarina sui 15 anni risultano molto simili, nonostante Contarina preveda oltre 165.000,00 Euro in più di investimenti (senza il calcolo del PICIL ma comprensivo di progetto di fattibilità) riservati al miglioramento complessivo dell'impianto di illuminazione comunale.

Dalla descrizione delle due metodologie si evidenziano molteplici aspetti che diversificano l'approccio al servizio nel suo complesso, soprattutto in riferimento allo sviluppo dei lavori di efficientamento energetico e di riqualificazione degli impianti di illuminazione pubblica. L'approccio di Contarina S.p.A. risulta in tal senso più risolutivo perché vengono sviluppati progetti di efficientamento in base alle specifiche esigenze dell'Amministrazione e interessando la totalità degli impianti. La proposta non si limita inoltre al solo efficientamento energetico, mediante l'utilizzo di tecnologia Led, ma persegue un adeguamento completo degli impianti, con rifacimento dei quadri elettrici, delle linee elettriche di distribuzione e la sostituzione dei sostegni ammalorati.

Alla luce dell'analisi svolta e con riferimento agli aspetti tecnico qualitativi e al canone richiesto per il servizio offerto, la proposta Contarina si può definire congrua per l'Amministrazione comunale.

CONCLUSIONI

Si riportano di seguito le conclusioni della relazione dello studio di Advisor Cavaggioni formulata in conclusione sulla relazione comparativa:

“Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di poter procedere con l'affidamento in house del servizio a Contarina SpA nel territorio del Comune di Altivole.

Come detto, l'affidamento – sussistendone i termini di legge e i requisiti previsti dalla normativa europea – avverrà secondo il modello dell'in house providing così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo di n. 15 anni.”

15/03/2023

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO LL.PP.
Stefano Gazzola