



# COMUNE DI JESI

P.zza Indipendenza, 1 60035 Jesi (AN) - [www.comune.jesi.an.it](http://www.comune.jesi.an.it)  
Tel. 07315381 – Fax 0731538328 – C.F. e P.I. 00135880425



Allegato 1  
alla deliberazione di C.C. n.53 del 21.03.2019  
Il Segretario Generale  
Dott. Luigi Albano

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di  
affidamento prescelta ai sensi dell' art. 34 commi 20 e 21  
del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 e dell'art. 192 comma 2 del Dlgs. 50/2016**

**GESTIONE, MANUTENZIONE E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DELLA PUBBLICA  
ILLUMINAZIONE, ADEGUAMENTO NORMATIVO E INTRODUZIONE DI TECNOLOGIE PER  
LA SMART CITY**

**MARZO 2019**

## SEZIONE A

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Secondo l'art. 1 del R.D. 2578/1925, l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione pubblica rientrano tra i "pubblici servizi" come pure confermato dalla giurisprudenza amministrativa la quale afferma che "il servizio di illuminazione delle strade comunali ha carattere di servizio pubblico locale." (cfr. Cons. Stato Sez. V, 25/11/2010, n. 8231; Cons. Stato Sez. V, 16/12/2004, n. 8090) considerandolo anche "servizio pubblico a rilevanza imprenditoriale" (sentenza Consiglio di Stato, sez. V, n. 348 del 31 gennaio 2006).

La giurisprudenza, dando prevalenza all'individuazione del soggetto beneficiario (la comunità soggetto beneficiario (la comunità locale) rispetto modalità di remunerazione del servizio, ha qualificato l'attività di illuminazione pubblica come servizio pubblico locale (in tal senso Tar Sardegna n. 966/2009, Consiglio di Stato n. Tar Sardegna n. 966/2009, Consiglio di Stato n. 8231/2010, Tar Lombardia Brescia n. 2165/2010 e n. 8231/2010, Tar Lombardia Brescia n. 2165/2010 e n. 2612/2010, Consiglio di Stato sez V n. 1173/2012, Consiglio di Stato sez V n. 4339/2013, Consiglio di Stato n. 272/2015). L'AVCP ora Attività Nazionale Anticorruzione, con parere n. 5 del 18 giugno 2012, ha fatto rientrare il servizio di pubblica illuminazione nella formula dell'appalto di servizi e non della concessione, ferma restando la configurazione di servizio pubblico

Un consolidato orientamento giurisprudenziale pertanto 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 come utenti singoli 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

Ancora più significativa la Deliberazione n. 110 del 19 dicembre 2012 dell'AVCP (ora ANAC) nella quale l'Autorità qualifica il servizio di illuminazione delle strade comunali come servizio pubblico locale, trattandosi di attività caratterizzata «sul piano oggettivo dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionata in base a scelte di carattere eminentemente politico quanto alla destinazione delle risorse economicamente disponibili ed all'ambito di intervento e su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta ad una figura soggettiva di rilievo pubblico».

Il recente comunicato del Presidente Anac del 14/09/2016 ribadisce che "l'illuminazione pubblica rappresenta un servizio pubblico locale (*Consiglio di Stato, sez. V, sent. 10 settembre 2010, n. 6529*) avente rilevanza economica e come tale il suo affidamento è soggetto alla disciplina comunitaria, mediante procedure ad evidenza pubblica (cd. esternalizzazione), attraverso l'appalto di lavori e/o servizi, la concessione di servizi con la componente lavori, il *project financing* ovvero il finanziamento tramite terzi (FTT).

Resta salvo l'affidamento ad una società mista pubblico-privata (*parere del Consiglio di Stato del 18 aprile 2007, n. 456 e Comunicazione della Commissione UE del 5 febbraio 2008 (C/2007/661)*<sup>2</sup>, nonché l'affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello cd. *in house providing* (art. 113 del d.lgs. 267/2000)."

Il vigente Codice dei Contratti pubblici Dlgs. 50/2016 contiene il recepimento della disciplina in materia di “house providing” dettata dalle Direttive UE nn. 23-24-25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali. L’art. 5 del Dlgs. 50/2016 definisce i presupposti per i quali le concessioni o gli appalti pubblici aggiudicati da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell’ambito di applicazione del Codice.

Ai fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato, ai sensi dell’art. 192 del Dlgs. 50/2016, 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.

#### **A.1 Competenza del Comune di Jesi all’approvazione della presente relazione**

La tumultuosa evoluzione normativo – giurisprudenziale degli ultimi anni, afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali può essere riassunta come segue:

- l’art. 12, c. 1 del DPR 168/2010 ha abrogato l’art. 113, cc. 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater del D Lgs 267/2000;
- il DPR 113/2011 ha abrogato l’art. 23-bis del DL 112/2008 convertito in Legge 133/2008, modificato ed integrato dall’art. 15 del DL 135/2009 convertito in Legge 166/2009, nonché ha abrogato il DPR 168/2010, regolamento di attuazione del citato art. 23bis;
- la sentenza Corte Cost. 199/2012 ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 4 del DL 138/2011, convertito in Legge 148/2011, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall’art. 9 Legge 183/2011, dall’art. 25, c. 1, del DL 1/2012 convertito in Legge 27/2012, dall’art. 53 del DL 83/2012;
- con l’art. 34, cc. 20 e ss. del DL 179/2012, il legislatore torna ad interessarsi della materia dei servizi, delle attività e delle società pubbliche locali.

Si deve quindi innanzi tutto concludere che il servizio di manutenzione e gestione della pubblica illuminazione con riqualificazione energetica degli impianti, quando oggetto di affidamento, deve attenersi alle disposizioni del suddetto art. 34, cc. 20 e 21, del DL 179/2012 convertito in Legge 221/2012, che nello specifico prevede:

- comma 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”;*
- comma 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".*

La gestione obbligatoria per ambiti sovra-comunali è prevista dall'art. 34, c. 23, del DL 179/2012, convertito in Legge 221/2012, che, successivamente al c. 1 dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011, convertito in Legge 148/2011, e s.m.i., prevede l'inserimento del seguente c. 1-bis: "*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo*".

A tale proposito si rileva che il servizio in argomento è un Servizio "indivisibile" e non è "un servizio a rete".

Il concetto di indivisibilità è direttamente collegato alle modalità di fruizione del servizio il quale è oggettivamente rivolto all'intera cittadinanza in modo indistinto e indifferenziato. Per questa medesima ragione la recente normativa in materia tributaria ha previsto che la cosiddetta "TARI" possa in parte compensare i costi che gli enti locali attualmente sostengono per la gestione del medesimo servizio.

Per quanto concerne la configurazione o meno del servizio "a rete", l'esclusione risulta di importanza decisiva in quanto, per i servizi a rete ai sensi dell'art. 3 bis, comma 1, del DL 13 agosto 2011 n. 138, convertito in legge 148/2011, le Regioni avrebbero dovuto procedere entro il 30 giugno 2012 alla definizione degli ambiti. La Regione Marche, pur in assenza di esplicite indicazioni normative e giurisprudenziali, ha ritenuto di non considerare a rete il servizio in questione. Tale interpretazione è da condividere atteso che le infrastrutture dedicate al servizio non sono duplicabili stante il fatto che gli unici interventi possibili sono quelli di "spromiscuamento" della rete pubblica da quella privata.

Ne consegue che l'organizzazione del servizio sulla rete pubblica esistente, promiscua e non, rende impraticabile la contemporanea presenza di una pluralità di gestori in concorrenza fra loro.

In merito alla competenza del Comune di Jesi nell'ambito dell'istituzione e gestione di servizio di gestione della pubblica illuminazione si evidenzia come le caratteristiche intrinseche del servizio ne impediscano la classificazione di servizio "a rete" e che pertanto, in tale ambito, non siano applicabili i disposti del citato art. 3-bis. Decade, dunque, per la gestione del servizio in oggetto l'obbligo di organizzazione in bacini sovra-comunali, con la relativa individuazione di un Ente d'ambito da parte della Regione, evidenziando, invece, come la titolarità del servizio debba essere mantenuta dai Comuni.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Comune di Jesi appare certamente ente competente all'approvazione della presente relazione.

## **A.2 I modelli gestionali consentiti dalle vigenti norme**

La gestione diretta dei Servizi Pubblici Locali (in seguito SPL) da parte dell'autorità pubblica è ammessa dalla normativa comunitaria nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in via di diritto o di fatto, la "speciale missione" dell'ente pubblico. In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita agli Stati membri, si riserva di sindacare solo se la decisione dello Stato sia

stata frutto di un “errore manifesto”. In altri termini, la normativa comunitaria consente agli Stati membri - pur non imponendolo - di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell’ente locale.

Lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall’ordinamento comunitario al riguardo, aveva effettuato la sua scelta nel senso di vietare, di regola, la gestione diretta dei (art. 23bis del D.L. n. 112/2008). Ciò è perdurato sino all’abrogazione dell’art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, operata dal DPR 18 luglio 2011, n. 1135 entrato in vigore il 4/8/2011.

Per quanto riguarda l’affidamento in gestione di SPL alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato di tipo istituzionalizzato), la normativa comunitaria consente l’affidamento del servizio senza l’onere di un’ulteriore gara, allorquando si sia svolta una gara ad evidenza pubblica cosiddetta “a doppio oggetto”, per la scelta contestuale del socio privato e della commessa di servizio pubblico; essa richiede che tale socio sia qualificabile come “socio industriale” e non quale mero partner “finanziario”, senza espressamente richiedere alcun limite - minimo o massimo - della partecipazione del socio privato. Il diritto comunitario non richiede (ma neppure vieta) una misura minima della partecipazione.

Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti la gestione denominata “in house providing” ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo *l’in house providing* un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che *l’in house contract* configuri, in buona sostanza, un rapporto contrattuale di effettiva terzietà tra ente aggiudicante e società affidataria, perché quest’ultima è, di fatto, solo una *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.

In sintesi, la normativa comunitaria prevede tre diverse forme di gestione dei SPL:

1. Mediante affidamento a **società pubblica in house** a condizione che la società affidataria sia a capitale interamente pubblico e svolga la parte prevalente della propria attività con l’Ente affidante, sempreché questi eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
2. Mediante affidamento a **società mista pubblico-privata**, previa gara “a doppio oggetto” per l’individuazione del socio privato operatore;
3. Affidamento a **società privata** previa gara pubblica.

L’art 5 del Dlgs 50/2016, che ha recepito la disciplina comunitaria in materia di “house providing”, prevede infine che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell’ambito di applicazione del presente codice 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.

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### ***B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO***

##### ***B.1.1 Descrizione dell'attuale modello di gestione***

Il servizio di pubblica illuminazione viene attualmente gestito direttamente dall'amministrazione avvalendosi di personale tecnico specializzato e mezzi propri. Interventi di particolare livello tecnologico, opere straordinarie e di ampliamento degli impianti vengono di volta in volta appaltati a terzi con apposita procedura di gara nel rispetto dei principi dettati dalle vigenti norme in materia di appalti così da potersi avvalere di competenze e manodopera specializzata per uno specifico intervento rimanendo però in capo all'Amministrazione la responsabilità della gestione dell'intero servizio svolto. Chiaramente la gestione attuale per quanto riguarda gli interventi di ammodernamento e riqualificazione energetica del parco impianti sconta le problematiche delle pubbliche amministrazioni in termini di possibilità di indebitamento e di vincoli di bilancio con la conseguenza di un sostanziale ritardo nell'attuazione di interventi tecnologici mirati al risparmio energetico ed all'adeguamento alle attuali norme energetiche e di inquinamento luminoso.

Concorrono al costo totale del servizio sia la spesa di energia elettrica che in media nel periodo 2015-2017 è stato di € 733.199 (IVA esclusa), sotto contratto Consip a seguito degli obblighi di ricorso a tale sistema di acquisizione, sia il costo di manutenzione (incluse spese del personale) che nel periodo 2015-2017 è risultato mediamente pari a € 120.868 (IVA esclusa)

È evidente che tale modalità di gestione non ha consentito, ad oggi, di disporre di un razionale piano di riqualificazione ed efficientamento degli impianti, tenuto conto peraltro della scarsità di risorse a disposizione dell'amministrazione comunale da investire per l'esecuzione degli interventi. Si intende, pertanto, rivalutare l'organizzazione del servizio, in maniera tale da riqualificare e mettere in sicurezza gli impianti stessi al fine di garantire un servizio più efficiente, meno costoso e più sicuro.

##### ***B.1.2 Descrizione del modello di gestione oggetto di affidamento***

L'obiettivo che l'amministrazione si pone con il modello di gestione oggetto di analisi è quello di riqualificare l'intero parco impianti sia dal punto di vista energetico che normativo puntando anche

all'implementazione di servizi aggiuntivi per la città quali la connessione Wi-Fi, la videosorveglianza o il monitoraggio di traffico, inquinamento e condizioni climatiche, grazie all'uso di Wide-Area Network (WAN) ed in generale di quei servizi che possano integrarsi nell'ottica della smart-city.

Le esigenze rilevate riguardano in particolare:

1. Riduzione dell'inquinamento luminoso sul territorio con adeguamento alla Legge Regionale vigente in materia 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;
2. Razionalizzazione dei consumi energetici negli apparecchi di illuminazione, ottimizzandone i costi di esercizio e la manutenzione;
3. Controllo e riduzione dei consumi degli impianti di illuminazione, anche attraverso l'installazione di regolatori di flusso luminoso nonché di un sistema di controllo e gestione dell'impiantistica attraverso una piattaforma informatica dedicata che consenta anche di organizzare le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria;
4. Miglioramento delle condizioni di sicurezza garantendo livelli di illuminamento adeguati in specifiche zone della città ed implementazione del sistema di videosorveglianza sul territorio comunale;
5. Ammodernamento e adeguamento normativo degli impianti semaforici;
6. Introduzione di tecnologie per la smart city che possano fornire all'Amministrazione uno strumento di monitoraggio del territorio ed un servizio alla cittadinanza;

Gli interventi sopra individuati necessitano chiaramente di importanti investimenti economici che non si conciliano con le esigue disponibilità di bilancio nonché con le possibilità di indebitamento della pubblica amministrazione.

La concessione del servizio di gestione della pubblica illuminazione pubblica (includendo anche gli impianti semaforici) deve tener conto di un quadro di presupposto significativo, che comprende:

A) le «regole» per l'uso razionale dell'energia, dettate dalla legge n. 10/1991 e dai provvedimenti attuativi della stessa, che delineano il quadro della pianificazione, tradotto in ambito urbano dal P.R.I.C.;

B) la funzionalizzazione principale dell'illuminazione, relativa a garantire la piena fruibilità degli spazi pubblici e della rete viaria, come delineato dal d.lgs. n. 285/1992 (Codice della Strada);

C) le soluzioni per l'efficientamento energetico, come prefigurate dal d.lgs. n. 115/2008 (particolarmente dagli articoli 14 e 15);

D) le «regole tecniche» per gli impianti, in relazione alla loro compatibilità con gli standard UE.

Pertanto sulla base delle esigenze manifestate dall'Amministrazione Comunale, il nuovo modello di gestione del servizio di illuminazione pubblica prevede che, al fine di garantire prestazioni di elevato livello qualitativo in maniera continua e conforme alle normative di settore avendo riguardo alla sicurezza ed al risparmio energetico, il nuovo soggetto gestore dovrà assolvere agli obblighi di seguito riassunti:

- Fornitura di energia elettrica;
- Manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti e delle apparecchiature compresa la loro eventuale sostituzione integrale se e qualora dovesse rendersi necessaria nel corso di validità del contratto;
- Call center e Servizio di pronto intervento;

- Efficientamento energetico degli impianti e degli apparecchi luminosi con l'utilizzo della tecnologia led e sostituzione degli apparecchi luminosi non a norma sviluppando nei vari livelli di progettazione previsti dalla normativa vigente in materia di appalti il progetto preliminare già redatto dall'amministrazione comunale;
- Adeguamento normativo e messa in sicurezza dei quadri elettrici;
- Sistema di controllo e gestione degli impianti (telecontrollo);
- Implementazione di servizi aggiuntivi (Wi-Fi, videosorveglianza etc.) concertando modalità e tipologia con l'amministrazione comunale;
- Collaborazione con gli uffici comunali per l'ampliamento degli impianti di pubblica illuminazione ai fini della successiva acquisizione nel servizio gestito;

### ***B.1.3 Gli obblighi di servizio pubblico e universale***

Il servizio di pubblica illuminazione costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, a tutela della sicurezza pubblica indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da ciò discende, inoltre, la fruibilità, la disponibilità e l'universalità del servizio medesimo: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e fruibile da tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo. Pertanto, è necessario che il servizio sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, in particolare avendo riguardo a quanto sopra detto e che sia in grado di effettuare interventi di riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione diretti a "mettere a norma" i medesimi e renderli conformi alle normative vigenti del settore, avendo, quindi riguardo alla salute pubblica, alla sicurezza pubblica ed al risparmio energetico.

Scopo primario dell'affidamento del servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del servizio di pubblica illuminazione favorendo il conseguimento di un risparmio energetico ed economico, nel rispetto dei requisiti tecnici di sicurezza degli impianti medesimi.

Il servizio di illuminazione pubblica è costituito da un insieme di attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico, intendendo come tali quegli obblighi che l'impresa che gestisce il servizio, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe e che riguardano specificatamente il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori.

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, agli "obblighi di servizio pubblico e universale" ribadito nell'art. 192 comma 2 del Dlgs. 50/2016 riguardo agli "obiettivi di universalità e socialità", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".



Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo accessibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'amministrazione deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio/concessione, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo della pubblica illuminazione. In particolare, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Nel caso specifico gli obblighi in esame, posti in capo al gestore, come già anticipato nei precedenti paragrafi possono così essere riassunti:

- Esecuzione degli interventi di interventi di riqualificazione/efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica e semaforici secondo quanto previsto dal progetto esecutivo degli interventi che l'amministrazione comunale fornirà al gestore:

Il progetto prevederà interventi che tendano a:

- Minimizzare l'incidenza economica ed energetica dell'impiantistica;
- Azzerare l'inquinamento luminoso diretto
- Limitare l'inquinamento luminoso indiretto
- Ottimizzare i costi di gestione degli impianti
- Rinnovare gli impianti presenti sul territorio rendendoli più moderni ed efficienti

- Implementazione di servizi di smart city (WI-FI, videosorveglianza, monitoraggio ambientale, etc.)
- Gestione degli impianti di illuminazione pubblica e semaforica per tutta la durata prevista
- Assicurare il servizio di fornitura ed erogazione di energia elettrica relativo alle utenze di illuminazione pubblica e semaforica con i diversi operatori presenti sul mercato.

Restano invece in capo al Comune le funzioni amministrative di controllo sulla regolarità del servizio di gestione per tutta la durata contrattuale.

La remunerazione economica del concessionario avverrà attraverso un canone annuo comprensivo della fornitura di energia elettrica, della riqualificazione, gestione e manutenzione degli impianti, calcolato sulla base dei costi di fornitura energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti attualmente sostenuti dall'ente.

## **SEZIONE C**

### **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

#### **C.1 Scelta della modalità di affidamento**

Ad oggi ed alla luce di quanto sopra descritto, in materia di servizi pubblici locali in generale non sussiste un provvedimento guida a livello nazionale, e non si può che far riferimento ai principi di derivazione comunitaria, cosicché le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

- affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex art. 164 del Dlgs. 50/2016 nel rispetto dei principi del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII [artt. 101 – 109] e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 [mercato interno], 28 e 29 [libera circolazione delle merci], 45 – 66 – Titolo IV [libera circolazione di persone, servizi e capitali], 114 , 115 e 118 [riavvicinamento delle legislazioni]);
- affidamento/concessione del servizio a società mista con socio appaltatore, come da: punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità Europee 05.02.2008 n. C [2007] 6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico - privati istituzionalizzati (PPPI); Risoluzione del Parlamento europeo del 18.05.2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici (2009/2175(INI)), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31.05.2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15.10.2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03.03.2008, n. 1 e parere 18.04.2007, n. 456;
- affidamento/concessione del servizio a soggetto interamente pubblico in house, senza più alcun termine finale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art. 4, c. 32, lettera a) del DL 138/2011 e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art. 4, c. 13 del DL 138/2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro/anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal.

Sul ricorso al modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici, il Consiglio di Stato si è recentemente espresso con Sentenza Sez. VI, 11.02.2013 n. 762, sancendo che “[...] a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del DL 112/2008, è venuto meno il principio della

*eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.*

*[In ogni caso] la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*

- *valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
- *individuazione del modello più efficiente ed economico;*
- *adeguata istruttoria e motivazione”.*

Da ultimo lo stesso art. 192 comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici pone l'attenzione sulla valutazione della congruità economica, delle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione scelta anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, sopra richiamati, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche

### ***Convenzione Consip ed il Project Financing***

In relazione alle modalità di gestione del servizio di pubblica illuminazione e dell'attuazione di interventi di riqualificazione energetica, adeguamento normativo ed implementazione di servizi per la smart city si è provveduto a valutare l'ultima convenzione presente nel portale Consip denominata “Servizio Luce 3”, in cui peraltro il Lotto 3 Toscana, Umbria, Emilia Romagna e Marche risulta scaduto nel Luglio 2017 con massimale esaurito (si precisa che il Lotto 7 relativo alle Marche del bando “Servizio Luce 4” di Consip non risulta ancora attivato). Il “Servizio Luce 3” prevede la gestione e manutenzione ordinaria degli impianti di illuminazione pubblica per un periodo di 5 anni con obblighi per il gestore di attuare un investimento nella riqualificazione degli impianti pari ad un 5% dell'importo contrattuale elevato al 10% nel caso di contratto esteso (9 anni). Tale contratto inoltre consente all'Amministrazione di attivare interventi di riqualificazione extra canone (fino ad un 25% del canone nel contratto standard e 20% nel contratto esteso) che sono quindi remunerati sulla base dei listini e dei prezzi unitari della manodopera al netto dei ribassi offerti in sede di gara.

Riguardo alla somma dei lavori di riqualificazione energetica inclusi nel canone questa risulta essere assolutamente inadeguata per la necessità che l'amministrazione ha di riqualificare gli impianti, in quanto consente di intervenire solamente su una ridotta parte degli impianti di illuminazione pubblica esistente. Inoltre da una analisi comparativa dei costi di gestione proposti (individuati per tipologia di punto luce ) emerge che il costo a punto luce del servizio Consip risulta di circa 126 €/punto luce che è superiore all'attuale spesa effettuata dal Comune di Jesi che si aggira su una media nel periodo 2015-2017 di € 106 € /punto luce. In tabella 1 è riportato il confronto fra l'affidamento in house e il ricorso al “Servizio Luce” di Consip. Si precisa inoltre che i costi a punto luce sono variabili ed il canone viene aggiornato periodicamente sulla base dell'oscillazioni del mercato libero dell'energia elettrica.

Fatta salva l'ipotesi di un appalto misto di lavori e servizi che comunque prevede il finanziamento diretto da parte dell'ente appaltante, l'altra modalità per le pubbliche amministrazioni di attuare

nell'ambito della gestione del servizio di pubblica illuminazione un intervento di riqualificazione complessivo è la finanza di progetto (o project financing) di cui all'art. 183 del DLgs. 50/2016, un istituto di partenariato pubblico privato per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, che si basa sull'utilizzo di capitali privati, remunerati attraverso i proventi derivanti dalla gestione dell'opera per un congruo periodo di tempo, e sul coinvolgimento degli operatori economici fin dalla fase di progettazione degli interventi; da un approfondimento effettuato sulle gare di project financing espletate in materia in diversi comuni italiani (Recanati, Corsico (MI), Crema, Velletri, San Donato Milanese) si evidenzia che il costo annuo a punto luce, che scaturisce dall'importo complessivo a base di gara, individuato in base ai costi storici di manutenzione e fornitura di energia elettrica in relazione ai punti luce gestiti, inclusi gli interventi di riqualificazione proposti in sede di gara, risulta mediamente sui 150 €/anno per una gestione che si aggira sui 15-20 anni. Anche in questo caso, come nella convenzione Consip, il canone annuo è sottoposto ad adeguamenti annuali legati nella maggior parte dei casi al costo dell'energia elettrica. Il canone annuo a punto luce sopra indicato è superiore al costo annuo degli impianti del Comune di Jesi che, come già detto, è di circa 106 €/punto luce che per le società operanti nel settore risulta non appetibile riducendo drasticamente i margini di guadagno dell'operazione anche nell'ottica di una gestione di lungo periodo.

Dalla ricerca effettuata sulle formule di affidamento individuate da altri comuni per il servizio di pubblica illuminazione è emerso inoltre che molte amministrazioni derivano da gestioni effettuate con Enel Sole proprietaria addirittura di parti della rete pubblica di illuminazione e al fine di attuare lo spromiscuamento nonché le acquisizioni delle reti, non avendo disponibilità a bilancio di fondi sufficienti all'attuazione degli interventi né di ricorrere ad affidamenti in house, hanno individuato come strada più idonea il ricorso al mercato con attivazione di procedure di project financing.

	CONSIP					IN HOUSE PROVIDING	
	IMPORTO ANNUO CONTRATTO	contratto standard (5 anni)	contratto esteso (9 anni)	Contratto standard (ripetuto fino a 20 anni)	2 Contratti estesi (18 anni)	IMPORTO ANNUO CONTRATTO	Contratto 20 anni
IVA ESCLUSA	€ 1.008.939,00	€ 5.044.695,00	€ 9.080.451,00	€ 20.178.780,00	18.160.902,00 €	€ 854.067,00	€ 17.081.340,00
IVA INCLUSA	€ 1.230.905,58	€ 6.154.527,90	€ 11.078.150,22	€ 24.618.111,60	22.156.300,44 €	€ 1.041.961,74	€ 20.839.234,80
<b>Interventi di riqualificazione inclusi (IVA esclusa)</b>		€ 252.234,75	€ 908.045,10	€ 1.008.939,00	1.816.090,20 €	Interventi di riqualificazione inclusi (oltre fibra € 500.000)	€ 4.762.860,00
<b>% riqualificazione su importo contrattuale*</b>		5,00%	10,00%	5,00%	10,00%	<b>% riqualificazione ( € 4.262.860) su importo contrattuale</b>	24,96%

\* non si prendono in considerazione i costi degli interventi extra-canone che proprio per definizione devono essere remunerati al di fuori dell'importo contrattuale Consip che per il contratto esteso possono arrivare fino 2.270.000,00 circa risultando un ulteriore esborso per l'Amministrazione.

Rispetto alle alternative possibili, sopra elencate, per lo svolgimento di un servizio pubblico locale come il servizio di gestione della pubblica illuminazione nel Comune di Jesi, possono svolgersi le seguenti considerazioni a sostegno dell'opportunità della scelta di affidamento secondo il modello dell'in house providing:

- dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, con indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi;

- il ricorso ad una procedura di project-financing e di finanziamento tramite terzi valutate nell'ambito della predisposizione del progetto preliminare comporta l'affidamento del servizio di pubblica illuminazione per un periodo minimo di 15 anni affinché il contratto di gestione e riqualificazione degli impianti sia giudicato remunerativo dal soggetto appaltatore al quale viene corrisposto un canone annuo pari all'importo attualmente speso dall'amministrazione per l'esecuzione dei servizi da aggiornarsi periodicamente sulla base del prezzo dell'energia elettrica. L'affidamento a terzi di un servizio cruciale come la pubblica illuminazione per un periodo così lungo comporta, nonostante la necessaria supervisione del rispetto del capitolato contrattuale, in buona sostanza la perdita del controllo sugli impianti nonché delle competenze tecniche finora esplicitate nella gestione del servizio;

- è inoltre evidente che, rispetto ad 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 quantomeno più elastica nell'attivare gli interventi individuati all'interno di un piano economico finanziario che garantisca dei margini di guadagno più contenuti.

- la possibilità di gestire il servizio in parola mediante una società di capitali seppure pubblica permette di adottare forme gestionali snelle, flessibili ed idonee al perseguimento di finalità imprenditoriali attuando un modello gestionale ed organizzativo di tipo manageriale, ispirato al conseguimento del risultato;

- il conferimento del servizio alla Società Jesiservizi garantirebbe la flessibilità e duttilità necessarie alla futura gestione anche delle modifiche viabilistiche a seguito dell'aggiornamento del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile di prossima predisposizione nonché degli obiettivi di risparmio energetico definiti nel Piano per l'Energia Sostenibile che si sta adeguando al nuovo Patto per l'Energia ed il Clima della Comunità Europea;

- la Jesiservizi srl ha attivato le procedure per la formalizzazione di un accordo con il CIS srl, società pubblica che attualmente gestisce gli impianti di pubblica illuminazione per un rilevante numero di Comuni della Valle Esina, al fine di reperire fin da subito, nonché nelle more delle procedure di selezione del personale come previsto anche dall'analisi di fattibilità economica, personale tecnico qualificato per la gestione della pubblica illuminazione e per attivare possibili sinergie sia nelle attività di acquisto di energia elettrica sul mercato libero sia per quanto riguarda l'implementazione dei sistemi di telecontrollo e telegestione nell'ottica del conseguimento di economie di scala legate alla gestione del personale e degli acquisti; inoltre, l'Analisi di fattibilità economica finanziaria elaborata per il servizio in parola include i costi del personale necessario

A titolo di esempio riguardo affidamenti in house del servizio di gestione della pubblica illuminazione si evidenzia nell'ambito della provincia di Ancona la società CIS srl che svolge servizi integrati di gestione del territorio (gas, rifiuti, energia, pubblica illuminazione, etc.), e che, come precedentemente accennato, attua nel settore specifico la progettazione e l'esecuzione degli interventi di riqualificazione energetica finanziati con i risparmi conseguiti nonché Anconambiente spa, società pubblica del Comune di Ancona, a cui è stato affidato il servizio di manutenzione e di riqualificazione degli impianti di illuminazione del territorio comunale di Ancona.

## **C.2 Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo con riferimento ad atti e rapporti contrattuali**

I requisiti propri dell'affidamento diretto di un servizio pubblico locale ad una società pubblica sono quelli individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, e richiamati dall'ora abrogato art.113, c.5, lettera c) D.Lgs 267 / 2000 (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, parte prevalente dell'attività svolta in affidamento dei diretto ed in relazione al territorio del Comune socio); successivamente, oltre che la giurisprudenza nazionale, ancora la Corte di giustizia UE ha confermato detti criteri con la sentenza, Sez. II, 17.07.2008 n. C-371/05. Infine l'art. 5 del D.lgs. 50/2016, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle direttive UE 23-24-25 del 2014 prevede che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice 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.

Il sussistere dei requisiti di cui sopra è dimostrabile a partire dall'osservazione dello statuto della società.

L'espressione del controllo esercitato dall'Ente sulla società affidataria si rileva a partire dalle previsioni statutarie evidenziate a seguire, dai principi di base di ispirazione dell'approvando contratto di servizio tra Comune e Jesiservizi srl, a cui si associa una costante attività di programmazione e verifica da parte della Direzione comunale competente.

In particolare dallo statuto della società si riporta quanto segue:

- Art.6 *"le quote sono trasferibili e circolano esclusivamente tra enti pubblici..."*;
- Art.7 *"all'atto di costituzione il capitale sociale è versato dal Comune di Jesi quale socio unico..."* e che *"l'ingresso di eventuali nuovi soci, aventi comunque natura di ente pubblico ..."*;

- Art.9 *“L’Assemblea nomina e revoca gli amministratori secondo le indicazioni vincolanti del Sindaco del Comune di Jesi, il quale si avvarrà di poteri di direttiva ...”*;

- Art.18 *“L’esercizio dei poteri di gestione avviene nel rispetto degli atti di indirizzo e direttiva formulati dal Sindaco del Comune di Jesi. L’inosservanza delle predette direttive costituisce motivo di revoca – ai sensi dell’art.9 dei patti sociali – dell’Amministratore ovvero degli Amministratori. In ogni caso di ingresso di soci – aventi natura di enti pubblici – ulteriori rispetto al Comune di Jesi verrà disposta apposita modifica dei patti sociali per la disciplina delle modalità di elaborazione degli atti di indirizzo e direttiva da parte degli organi di vertice di tutti i predetti soci presenti nella ridefinita compagine”*.

Pertanto i soci possono essere solo enti pubblici. Ad oggi il capitale sociale della Società Jesiservizi srl è detenuto al 98% dal Comune di Jesi, all’1% dal Comune di Monsano e all’1% dall’Unione dei Comuni di Belvedere Ostrense, Morro d’Alba e San Marcello.

- la società svolge la parte prevalente della propria attività con l’Ente affidante: la Soc. Jesiservizi srl svolge la totalità della propria attività in favore del Comune di Jesi e del Comune di Monsano e, a breve a favore dell’Unione dei Comuni di Belvedere Ostrense, Morro d’Alba e San Marcello. La disciplina dei vari servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio. Alcuni fra i principali servizi svolti dalla Jesiservizi srl, regolamentati da appositi contratti, sono: il servizio di refezione scolastica, di trasporto scolastico, di gestione dei rifiuti fino alla individuazione del gestore unico da parte dell’Assemblea Territoriale d’Ambito e gestione del servizio della sosta a pagamento;

- il controllo esercitato dagli Enti affidanti è analogo a quello esercitato sui propri uffici: lo statuto societario prevede, all’art. 9, che *“l’Assemblea nomina e revoca gli amministratori secondo le indicazioni vincolanti del Sindaco del Comune di Jesi, il quale si avvarrà di poteri di direttiva ...”*. L’art.18 invece, relativo ai poteri gestionali dell’organo di amministrazione, prevede che *“L’esercizio dei poteri di gestione avviene nel rispetto degli atti di indirizzo e direttiva formulati dal Sindaco del Comune di Jesi. L’inosservanza delle predette direttive costituisce motivo di revoca – ai sensi dell’art.9 dei patti sociali – dell’Amministratore ovvero degli Amministratori. In ogni caso di ingresso di soci – aventi natura di enti pubblici – ulteriori rispetto al Comune di Jesi verrà disposta apposita modifica dei patti sociali per la disciplina delle modalità di elaborazione degli atti di indirizzo e direttiva da parte degli organi di vertice di tutti i predetti soci presenti nella ridefinita compagine”*. Dal punto di vista sostanziale invece il controllo analogo viene esercitato abitualmente attraverso una serie di strumenti:

- In primo luogo la tenuta della contabilità generale e la redazione del bilancio viene effettuata internamente al Comune di Jesi, consentendo in tal modo al socio unico di verificare in tempo reale tutte le attività svolte dalla società controllata.
- Secondariamente, tutte le decisioni principali della vita societaria sono adottate solo a seguito di specifiche direttive da parte della Giunta o, in caso di decisioni che riguardano gli aspetti generali e di programmazione societari, da parte del Consiglio Comunale.
- Inoltre, almeno tre volte all’anno la Giunta esamina i bilanci trimestrali della società ed eventualmente formula osservazioni o direttiva sull’andamento della gestione.

Sono inoltre stati approvati dai rispettivi Consigli Comunali degli enti locali soci, dei patti parasociali che disciplinano le modalità di esercizio di un controllo analogo congiunto all’interno della società Jesiservizi S.r.l., in base a quanto previsto dall’art. 16, comma 2, lett. c) del D. Lgs. 175/2016 che testualmente recita: *“in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali”*.



Per quanto attiene, infine, il Contratto di Servizio, che andrà sottoscritto a valle dell'affidamento da parte del Consiglio, lo stesso dovrà prevedere:

- una durata che tenga anche conto degli eventuali investimenti che Jesiservizi srl sarà tenuta a realizzare nel periodo contrattuale;
- che il Comune disporrà di rilevanti prerogative di pianificazione, programmazione, controllo, analisi degli scostamenti, capacità di interventi correttivi ed irrogazione di eventuali sanzioni, a fronte di comprovate inadempienze;
- che a Jesiservizi srl spetteranno, da contratto, specifici obblighi e responsabilità.

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

Sulla base delle preliminari valutazioni tecniche effettuate in merito al servizio di gestione, manutenzione e riqualificazione della pubblica illuminazione nell'ambito di un progetto preliminare relativo al servizio in argomento nonché sulla base dei risultati di una preventiva Analisi di Fattibilità Economica Finanziaria redatta dal Dott. Luca Omenetti (ns prot. 1206/2018) così come integrata da una ulteriore ipotesi operativa con prot. 13762 del 07/03/2019 su un periodo di 20 anni di affidamento - analogamente ad un project financing ma con la differenza del mantenimento in capo al Comune del controllo e gestione dell'intera operazione che avviene attraverso una società in house - si ha il seguente quadro riepilogativo:

#### **IPOTESI:**

1. Canone Annuo incluso consumi energia elettrica e manutenzione € 854.067,00 oltre IVA
2. Costo dell'investimento del nuovo impianto di illuminazione € 4.262.860 oltre IVA;
3. Costo predisposizione fibra ottica € 500.000 oltre IVA
4. Costi di manutenzione (incluso personale, materiali e mezzi): € 125.600 il primo anno, €120.600 il secondo anno, €111.600 dal terzo anno
5. Oneri notarili previsti € 20.000 oltre IVA;
6. Certificati bianchi € 50.000 per 5 anni;
7. Risparmio energetico conseguente la sostituzione dell'impianto di illuminazione pari al 45% rispetto al consumo attuale;
8. Risparmio costo dell'energia elettrica del 20% rispetto all'attuale (per effetto della contrattazione su libero mercato)
9. Accensione mutuo della durata di 20 anni al tasso fisso del 3,58%

#### **RISULTATI ANALISI:**

Dalla lettura dell'Analisi di Fattibilità Economico Finanziaria redatta dal Dott. Luca Omenetti emerge che l'ipotesi non presenta problematiche di sostenibilità finanziaria con presenza di equilibrio finanziario in tutti i periodi sviluppati.

Payback period = 1 il Payback rappresenta il numero di anni necessari affinché i flussi di cassa positivi del progetto eguagliano i flussi di cassa negativi (si rimanda alla relazione di fattibilità allegata per gli approfondimenti)

Valore attuale netto (VAN) indicatore per la valutazione della convenienza economica di un progetto

<b>VAN 18 anni</b>	<b>€ 1.229.646</b>
<b>VAN 22 anni</b>	<b>€ 1.536.315</b>
<b>VAN 27 anni</b>	<b>€ 2.542.220</b>

	Anno per anno	Cumulato	Van 18 anni (3%)	Van 22 anni (3%)	Van 27 anni (3%)	Progetto sostenibile
<b>Equilibrio economico</b>	SI sempre	SI sempre	€ 1.229.646	€ 1.536.315	€ 2.542.220	<b>SI</b>
<b>Equilibrio finanziario</b>	SI sempre	SI sempre				

Come riportato nell'Analisi di Fattibilità citata *“In un arco temporale di 18 anni la realizzazione dell'investimento della pubblica illuminazione (oltre alla predisposizione della fibra ottica) comporta un beneficio finanziario attualizzato (al tasso del 3%) di € 1.229.646”*.

Dall'analisi della sensitività finanziaria del progetto emerge che anche in presenza di un aumento di tutti i costi operativi di funzionamento (ad eccezione di quelli collegati all'erogazione del mutuo i quali non sono suscettibili di modifica stante il tasso fisso del finanziamento) fino al 18% rispetto a quelli preventivati, il progetto (a parità di ricavi) è comunque finanziariamente sostenibile.

Incremento dei costi	0%	2%	4%	6%	8%	10%
<b>VAN 18 anni</b>	<b>€ 1.234.943</b>	1.105.540	976.137	846.734	717.331	587.928
<b>VAN 22 anni</b>	<b>€ 1.540.027</b>	1.391.707	1.243.386	1.095.066	946.746	798.425
<b>VAN 27 anni</b>	<b>€ 2.545.932</b>	2.376.903	2.207.874	2.038.846	1.869.817	1.700.789

Incremento dei costi	12%	14%	16%	18%	20%
<b>VAN 18 anni</b>	458.525	329.122	199.719	70.316	59.087
<b>VAN 22 anni</b>	650.105	501.785	353.464	205.144	56.824
<b>VAN 27 anni</b>	1.531.760	1.362.731	1.193.703	1.024.674	855.645

## **CONCLUSIONI**

In considerazione di quanto sopra esposto la società Jesiservizi srl è una società a totale partecipazione pubblica che pertanto risulta in linea con i principi dell'art 5 comma 1 del DLgs. 50/2006 anche in riferimento al controllo analogo rilevabile dal modello di governance e dalle relazioni organizzative e

funzionali che emergono dallo statuto sia per quanto concerne i servizi svolti per le amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Si rileva quindi che sussistano le ragioni di cui all'art 192 comma 2 del DLgs. 50/2016 per il la concessione del servizio in parola secondo il regime degli affidamenti in house in ragione delle seguenti motivazioni:

- dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali nonché un controllo più incisivo, a fronte del più complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara, a mezzo del contratto di servizio, con indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi ;
- l'affidamento a terzi con la formula del project financig per un periodo di 15-20 anni anche con la necessaria supervisione sul rispetto del capitolato contrattuale, comporta la perdita del controllo sugli impianti nonché delle competenze tecniche finora esplicate nella gestione del servizio;
- le procedure di project-financing presenti sul mercato e la stessa convenzione Consip Servizio Luce evidenziano costi unitari a punto luce superiori rispetto agli attuali costi sostenuti dall'amministrazione;
- rispetto ad 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 quantomeno più elastica nell'attivare gli interventi più idonei a garantire la qualità del servizio in maniera continuativa su tutto il territorio comunale per garantire la sicurezza della cittadinanza e quindi a beneficio della collettività (universalità) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascun intervento nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia secondo quanto previsto nell'analisi di fattibilità economico finanziaria che garantisce trasparenza nella determinazione del corrispettivo economico;
- la società si è attivata per la formalizzazione di un accordo con analoga società pubblica operante anche nel settore della pubblica illuminazione per avere a disposizione personale tecnico qualificato, nelle more della selezione di personale comunque previsto nell'ambito dell'analisi economica, e nell'ottica del conseguimento di economie di scala legate alla gestione del personale e degli acquisti.

Pertanto tenuto conto delle verifiche e delle motivazioni sopra esposte in ragione dell'art. 192 comma 2 del Dlgs. 50/2016, del ricorrere delle condizioni di cui all'art 5 del Dlgs. 50/2016 per la società Jesiservizi srl nonché della sostenibilità economica finanziaria dell'operazione, si può ritenere che il modello dell'affidamento in house del servizio in parola risulta essere quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'amministrazione..

Il Responsabile del Procedimento

Ing. Barbara Calcagni

Il Dirigente Area Servizi Tecnici

Arch. Francesca Sorbatti

Il Dirigente Area Servizi Finanziari

Dott. Gianluca Della Bella