



**AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI
TELERISCALDAMENTO ALLA CONTROLLATA ESCO
MONTAGNA FVG S.R.L.**

**Relazione illustrativa
delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti
per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio pubblico di teleriscaldamento
Ente affidante	Unione Territoriale Intercomunale della Carnia
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	3 anni circa (periodo 10.08.2020-06.10.2023)
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Impianti e reti di teleriscaldamento di proprietà dell'Unione, siti nel comprensorio montano della Carnia nella Regione Friuli Venezia Giulia

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Orlando Gonano
Ente di riferimento	Unione Territoriale Intercomunale della Carnia
Area/servizio	Servizio opere pubbliche, manutenzioni, patrimonio, energia e centrale unica di committenza
Telefono	0433 487711
Email	orlando.gonano@carnia.utifvg.it
Data di redazione	04/06/2020

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La normativa in materia di servizi pubblici locali e di gestione degli stessi mediante società di diritto privato di proprietà pubblica ha avuto una genesi storica complessa e articolata, che si vuole brevemente riassumere.

La prima disciplina relativa ai servizi pubblici locali si può far risalire alla Legge 29 marzo 1903, n.103 sulle municipalizzazioni e al successivo R.D. n. 2578/1925, che delineavano una gestione marcatamente pubblicistica di tali servizi.

Il primo intervento di riforma organica della materia è stato avviato con Legge n. 142/1990 che, nel modificare il sistema delle c.d. aziende municipalizzate, ha introdotto il tema della privatizzazione dei servizi locali.

Successivamente, con Legge n. 127/1997 (Bassanini-bis) si è registrato un ulteriore tentativo di apertura dei servizi pubblici locali al "mercato", attraverso la previsione di agevolazioni fiscali per la trasformazione delle aziende speciali esistenti in società per azioni.

Tutte le diverse soluzioni normative elaborate sono quindi confluite nel d.lgs. 267/2000, Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (TUEL), agli artt. 112 e ss. con l'obiettivo di regolamentare in modo generale ed organico la disciplina dei servizi pubblici locali.

Ulteriore elemento normativo è rappresentato dal recepimento della normativa comunitaria con l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, al quale ha fatto seguito il Regolamento attuativo n. 168/2010.

Tale disciplina venne abrogata a seguito del Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011 (D.P.R. 18 luglio 2011, n.113).

Per colmare il vuoto normativo nazionale determinato dall'esito referendario il legislatore ha approvato gli artt. 3-bis e 4 del D.L. n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011 e successivamente modificato prima dalla Legge n. 183/2011 (cd. Legge di Stabilità 2012), poi dal D.L. n. 1/2012 (cd. Cresci-Italia), convertito in Legge n. 27/2012 e dal D.L. n. 83/2012, ma anche quest'ultima disciplina è venuta meno a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012, n.199, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare.

Allo stato attuale, alla luce delle evoluzioni normative sopra richiamate, trova quindi applicazione la normativa nazionale di recepimento delle direttive comunitarie, contenute nel d.lgs. 50/2016 e nel d.lgs. 175/2016, e il d.lgs. n. 267/2000.

Quanto sopra porta a ritenere che l'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica possa avvenire secondo tre diversi modelli cui corrispondono altrettante soluzioni organizzative e gestionali:

1) tramite conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica;

2) tramite affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica;

3) tramite affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello cd. in house providing.

Arresti giurisprudenziali (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 13/11/2013, n. 951; T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, Sent., 11/06/2013, n. 558) hanno precisato che «l'ordinamento nazionale non indica un modello preferibile –(...) ma rinvia alla scelta concreta del singolo ente affidante».

L'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, stabilisce che gli affidamenti dei servizi sono effettuati 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 tale forma di affidamento e definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. Tale relazione deve inoltre essere inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico (art. 13, comma 25-bis, D.L. 145/2013, conv. in L. 9/2014).

L'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE ha definito il teleriscaldamento o teleraffrescamento la "distribuzione di energia termica in forma di vapore o acqua o liquido refrigerante da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete, per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la fornitura di acqua calda sanitaria".

La carenza di un quadro normativo chiaro sul teleriscaldamento ha fatto sì che tale attività sia stata quasi automaticamente inclusa tra i servizi pubblici locali.

Anche il Consiglio di Stato nella Sentenza N. 2396/2013 colloca le attività dirette alla produzione e alla distribuzione di energia di massa biologica (con correlativa costruzione e manutenzione delle strutture ed infrastrutture necessari, quali centrali di produzione, conduttori principali e secondarie, cabine di trasformazione, etc.) nell'ambito dei servizi pubblici locali di cui all'art. 112 comma 1 del D.Lgs. 267/2000: «non può infatti ragionevolmente dubitarsi che la valorizzazione delle risorse locali, il risparmio energetico, la diminuzione dell'inquinamento dell'aria ed anche la cura e la manutenzione dei boschi costituiscono tutti indiscutibili strumenti ed elementi per la realizzazione di fini sociali e per la promozione dello sviluppo economico e civile della comunità stesse». Infatti, difettando una espressa definizione del "servizio pubblico locale", il Consiglio di Stato, con tale sentenza, ha univocamente riconosciuto tale qualifica a «quelle attività caratterizzate sul piano oggettivo dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della Società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'Ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico. La qualifica di 'servizio pubblico locale' (in contrapposizione a quella di appalto di servizi) è stata pertanto riconosciuta a quelle attività destinate a rendere una utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante il pagamento di un'apposita tariffa, così che requisito essenziale della nozione di 'servizio pubblico locale' è la circostanza che il singolo o la collettività ricevano un vantaggio diretto, e non mediato, da un certo servizio».

Più nello specifico, per quanto riguarda il “Servizio di teleriscaldamento”, è stato osservato dal Tar Lombardia con la Sentenza n. 1217/2014, che «in assenza di una disposizione legislativa che ne preveda specificamente l’istituzione e la relativa disciplina, oppure che ne rimetta l’istituzione e l’organizzazione all’Amministrazione, il ‘Servizio di teleriscaldamento’ può genericamente ricondursi ai ‘servizi pubblici locali’ facoltativi di cui all’art. 112 del Dlgs. n. 267/2000, e deve dunque essere assunto dall’Ente Locale tramite un’inequivoca scelta politico-amministrativa».

Nella Sentenza n. 1274 del 27 novembre 2018 del Tar Piemonte, la questione controversa in esame riguarda il “Servizio di teleriscaldamento”. Nello specifico, i Giudici chiariscono che tale Servizio può genericamente ricondursi ai “servizi pubblici locali” facoltativi di cui all’art. 112 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel). In particolare, i Giudici rilevano che l’art. 1, lett. g) del Dlgs. n. 28/2011, definisce il “Servizio di teleriscaldamento” o “Teleraffrescamento”, senza tuttavia qualificare giuridicamente tale Servizio. Ai fini della qualificazione di un’attività come “servizio pubblico locale” o meno occorre prendere in considerazione l’art. 112 del Tuel, secondo il quale «gli Enti Locali, nell’ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». L’indicazione è molto ampia, tale da includere qualsiasi attività svolta dal Comune o dagli altri Enti Locali, ma secondo i Giudici la genericità della norma si spiega con la circostanza che gli Enti Locali, ed il Comune in particolare, sono Enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria, nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento, assumere come doverose.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell’Ente Locale di prendere in carico il Servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità.

Di origine comunitaria è anche l’istituto dell’ “in house”. I lineamenti dello stesso sono stati tracciati e sviluppati nella sentenza della Corte di giustizia europea 18.11.1999, n. 107 (c.d. sentenza “Teckal”), nella sentenza 7.12.2000, in causa C-94/99, nelle sentenze “Stadt Halle” e “Parking Brixen” del 2005 e nella sentenza 11.5.2006 (c.d. “Carbontermo”) che rappresenta la sintesi di tutti gli interventi del giudice comunitario.

In particolare il controllo analogo è l’elemento che più qualifica l’ammissibilità di tale forma diretta di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica. La nozione di controllo analogo si sostanzia nell’esercizio da parte dell’ente pubblico controllante, di un’influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Esso costituisce un controllo strutturale che si verifica allorché l’ente pubblico abbia un’influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e dunque sulle decisioni di maggior rilievo della società.

Con il D.lgs. n. 50 del 2016 e il D.lgs. n. 175/2016 vengono, tra l’altro, recepite le indicazioni della giurisprudenza comunitaria nonché le disposizioni in materia di affidamenti in house contenute nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernenti, rispettivamente, l’aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, e con le quali vengono disciplinate le tipologie di concessioni e di appalti che presentano

caratteristiche tali da poter essere escluse dall'ambito di applicazione della normativa europea in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici e da consentire il ricorso all'affidamento in house.

L'art. 5 del sopra citato decreto legislativo n. 50 del 2016 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 suddetto 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 (tale condizione si verifica qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata);

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 previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Ai sensi dell'art. 192 (Regime speciale degli affidamenti in house), al comma 2 viene previsto che: «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».

Si richiama infine, quale norma di settore, il decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, come successivamente modificato e integrato, che ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva europea 2012/27/UE di promozione dell'efficienza energetica, attribuendo inoltre all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento. In particolare, i poteri di regolazione conferiti all'Autorità attengono (cfr. articolo 10, commi 17 e 18 e articolo 9, vari commi):

- alla continuità, qualità e sicurezza del servizio, nonché degli impianti e dei sistemi di contabilizzazione;
- ai criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete;
- alle modalità per l'esercizio del diritto di scollegamento;
- alle modalità con cui i gestori delle reti rendono pubblici i prezzi per la fornitura del calore, per l'allacciamento, per la disconnessione e per le attrezzature accessorie;
- alle condizioni di riferimento per la connessione alle reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, al fine di favorire l'integrazione di nuove unità di generazione del calore e il recupero del calore utile disponibile in ambito locale;

- alle tariffe di cessione del calore, esclusivamente qualora sussista l'obbligo di allacciamento alle reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento imposto da Regioni o Comuni;
- ai criteri e alle modalità per la fornitura ai clienti finali di teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda per uso domestico di contatori di fornitura;
- alla disciplina relativa ai documenti di fatturazione, nonché all'accesso alle informazioni sulla fatturazione e ai dati di consumo.

Con varie deliberazioni, l'Autorità sta dando seguito, gradualmente, alla regolazione di cui sopra.

L'affidamento del servizio, in conclusione, avviene essenzialmente in ottemperanza alle seguenti disposizioni normative:

- art. 16, d.lgs. 175/2016, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- artt. 5 e 192, d.lgs. 50/2016, Codice dei contratti pubblici.

Il servizio oggetto dell'affidamento (teleriscaldamento) è inoltre sottoposto all'attività di regolazione e vigilanza dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) ai sensi dell' art. 10, commi 17-18, d.lgs. 102/2014.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La Comunità Montana della Carnia -ente soppresso a cui è subentrata, a partire dal 01.08.2016, l'Unione Territoriale Intercomunale della Carnia in forza della Legge Regionale Friuli Venezia Giulia n. 26/2014- aveva avviato una politica strategica per il rilancio della montagna, incentrata sulla valorizzazione della "risorsa legno" in chiave energetica, dando vita a un organico sistema di promozione dell'utilizzo delle biomasse locali attraverso l'integrazione di interventi sinergici finalizzati ad aumentare e/o migliorare la produzione, la logistica e il rifornimento delle materie prime, contribuendo altresì alle politiche nazionali e mondiali di salvaguardia dell'ambiente.

Per il perseguimento di tali obiettivi, la Comunità Montana aveva provveduto a realizzare un insieme di sette impianti di teleriscaldamento a biomassa legnosa, ubicati nei comuni di Arta Terme, Treppo Ligosullo, Verzegnis, Ampezzo, Prato Carnico, Forni Avoltri e Lauco, tutti ubicati in provincia di Udine.

Tali impianti sono stati pensati e realizzati per garantire ad alcune comunità della Carnia, territorio montano situato nella parte settentrionale nella Regione Friuli Venezia Giulia, di poter fruire di un sistema di riscaldamento e acqua sanitaria di tipo moderno, dal costo sostenibile, in linea con i principi di rispetto dell'ambiente e dell'utilizzo di energie rinnovabili, al fine di valorizzare gli esercizi pubblici, i privati e altri consumatori istituzionali collegati o collegabili alle reti di teleriscaldamento.

Il servizio consiste essenzialmente nella somministrazione di acqua calda agli utenti privati e pubblici dei territori comunali dove sono ubicati gli impianti, per riscaldamento invernale e produzione di acqua calda sanitaria.

Per la produzione di energia termica, ogni impianto utilizza una caldaia a cippato di legno, oltre ad essere dotato di una seconda caldaia di riserva al fine di garantire la continuità del servizio. L'impianto di Arta Terme produce, in aggiunta, energia elettrica nell'ambito di un processo cogenerativo. Mediante apposite reti l'acqua calda viene così convogliata fino agli scambiatori di calore, posizionati presso le strutture collegate, da cui l'energia termica può quindi essere utilizzata nell'impianto secondario di proprietà dell'utente per produzione di riscaldamento o acqua calda sanitaria.

L'affidatario del servizio, secondo quanto previsto nel relativo contratto, si occuperà dunque di tutte le attività connesse alla gestione tecnica e amministrativa degli impianti di produzione e all'erogazione del servizio agli utenti, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- i) approvvigionamento del combustibile, "caricamento" degli impianti di produzione, produzione di acqua calda, somministrazione di acqua calda agli utenti, smaltimento ecologico delle ceneri;
- ii) generazione e cessione dell'energia elettrica originata dalla produzione di acqua calda nell'impianto in Comune di Arta Terme;
- iii) manutenzione degli impianti di produzione, della rete e degli scambiatori di calore;

iv) attività amministrative, tecniche e contabili relative al rilevamento dei consumi, alla fatturazione dei consumi delle utenze, alla rendicontazione all'Unione, allo svolgimento degli adempimenti in ogni forma e genere correlati con la generazione e la cessione dell'energia termica e/o elettrica prodotta dagli impianti di produzione.

Il servizio prevede in definitiva una gestione completa e onnicomprensiva da parte dell'affidatario.

Gli standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio sono esposti nell'apposito contratto di servizio e nella Carta dei servizi che viene richiamata nello stesso.

L'affidatario è infatti responsabile della custodia, della manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti, delle attrezzature e macchinari messi a disposizione dall'Unione ai fini dell'erogazione del servizio, gestisce la produzione e il ritiro da parte del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) dell'energia elettrica prodotta dall'impianto ubicato in Comune di Arta Terme, garantisce in toto l'erogazione del servizio medesimo agli utenti assicurando il rispetto degli standard qualitativi e secondo le modalità indicate nella Carta dei servizi approvata dall'Ente e aggiornata secondo le disposizioni deliberate da ARERA, avuto particolare riguardo ai seguenti documenti:

- Regolazione della qualità commerciale del servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento (RQCT) per il periodo di regolazione 1/7/2019 – 31/12/2021 (Delibera 661/2018/R/tlr di ARERA, come modificata con successiva Delibera 313/2019/R/tlr);
- Testo Unico della Regolazione dei criteri di determinazione dei corrispettivi di allacciamento e delle modalità di esercizio da parte dell'utente del diritto di recesso (TUAR) per il periodo di regolazione 1/6/2018 – 31/12/2021 (Delibera 24/2018/R/tlr di ARERA, come modificata con successive Delibere 277/2018/R/tlr, 661/2018/R/tlr e 278/2019/R/tlr);
- Testo integrato in tema di trasparenza del servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento (TITT) per il periodo di regolazione 1/1/2020 – 31/12/2023 (Delibera 313/2019/R/tlr di ARERA);
- Regolazione della qualità tecnica del servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento (RQTT) per il periodo di regolazione 1/7/2020 – 31/12/2023 (Delibera 548/2019/R/tlr di ARERA).

Ne deriva un livello standard generale e/o specifico da rispettare, ad esempio, rispetto a seguenti indicatori di qualità commerciale: preventivi per lavori semplici, preventivi per lavori complessi, attivazione della fornitura, riattivazione della fornitura in seguito a sospensione per morosità, disattivazione della fornitura su richiesta dall'utente, risposta motivata a reclami scritti.

Il contratto di servizio prevede inoltre, per finalità ambientali, che l'affidatario provveda all'approvvigionamento del cippato legnoso ottenuto da "filiera corta", e che il cippato destinato agli impianti di produzione debba avere determinate caratteristiche definite nel contratto ed essere direttamente rinvenente da utilizzazioni boschive per una parte non inferiore ad una quota del totale consumato annualmente.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In riferimento ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta in termini di universalità e socialità, considerato anche quanto previsto all'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 in riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si esamina brevemente il significato di tali termini e i connessi obblighi, tenuto conto che il servizio di teleriscaldamento è inquadrabile tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (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.

In particolare la direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti di comunicazione elettronica, definisce come servizio universale "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". Ciò può comportare "la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato".

Il Consiglio di Stato (Sent. n.2012/2011) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione- appaltatore o concessionario- utenti.

La Corte Costituzionale con sentenza n.325/2010 ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Il servizio di teleriscaldamento 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. Il teleriscaldamento è una tecnologia che permette di soddisfare il bisogno primario di riscaldare gli ambienti e fornire acqua calda rispetto ad altre concorrenti (e in particolare quelle tradizionali a combustibili fossili) in maniera più efficiente dal punto di vista energetico e ambientale (riduzione delle emissioni totali di CO2 e altri inquinanti). Sotto questo profilo, esiste certamente, secondo l'Autorità garante, un interesse pubblico a garantire l'accesso a tale tecnologia a tutti i cittadini potenzialmente interessati, nei limiti tecnici ed economici della capacità delle reti di teleriscaldamento, a condizioni ragionevoli e ai livelli di qualità ritenuti pubblicamente desiderabili.

Il servizio di teleriscaldamento costituisce un'attività di pubblico interesse e deve essere continuo, indipendentemente dalla volontà di fruizione dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è infatti necessario garantire che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti sempre e nella stessa misura. L'affidatario è obbligato ad effettuare, senza interruzioni, su tutto il territorio dei comuni serviti dalle reti, il servizio di teleriscaldamento e svolgere tutte le ulteriori attività previste dal Contratto di Servizio e contenute nella Carta dei servizi, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di pubblico servizio. Si precisa che l'allaccio alle reti di teleriscaldamento, ove le condizioni

tecnico economiche lo consentano, viene consentito ad ogni cittadino, il quale potrà usufruire quindi delle medesime condizioni di fornitura universalmente applicate agli utenti.

Nel caso del servizio di teleriscaldamento svolto in un territorio montano quale quello di competenza dell'Unione, contraddistinto dalle problematiche tipiche di queste realtà, l'intervento dell'autorità pubblica contribuisce ad assicurare l'interesse generale, a garanzia del mantenimento delle condizioni desiderate di universalità, continuità, sicurezza, qualità, accessibilità dei prezzi e protezione degli utenti, finalizzando l'azione amministrativa al costante miglioramento della gestione dei servizi demandati.

Alcune considerazioni vanno poi svolte per quanto attiene il tema delle compensazioni economiche.

Le compensazioni economiche rappresentano eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. L'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere ad un soggetto affidatario di un servizio economico di interesse generale. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo ad esempio essere qualificate anche come aiuto di stato.

Nel caso in specie, non si prevedono compensazioni economiche in quanto i ricavi derivanti dall'assolvimento degli obblighi contrattuali garantiscono l'effetto finanziario netto.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il servizio viene affidato in gestione mediante la formula in house providing alla società controllata Esco Montagna Fvg s.r.l., rispetto alla quale sussistono tutti i requisiti di ammissibilità di tale modalità di affidamento previsti dalla normativa nazionale di attuazione dei principi enunciati delle direttive comunitarie, in particolare:

- Partecipazione pubblica totalitaria: la società è interamente partecipata da soci pubblici (enti locali); l'ente affidante vi detiene una partecipazione di controllo pari all'86,53% del capitale sociale;
- Controllo analogo: l'ente affidante mediante la partecipazione di controllo esercita sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. L'Amministratore unico della società è espressione dell'Ente affidante, statutariamente titolare del potere di nomina.
- Destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante: in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 16, comma 3, d.lgs. 175/2016, lo Statuto societario prevede che, in ogni caso, oltre l'ottanta per cento del fatturato della società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci; tale quota è ampiamente rispettata come risulta dai bilanci della società.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Le ragioni del mancato ricorso al mercato sono sicuramente come “condicio sine qua non” l’impiego ottimale delle risorse pubbliche e i benefici per la collettività nelle forme di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, come di seguito illustrato.

Premesso che l’attuale dotazione organica del personale dell’Ente non consente di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto, l’affidamento in house a ESCO Montagna risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l’Ente affidante e il soggetto affidatario, che consente un controllo e un’ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, anche in termini di monitoraggio, in quanto esteso all’amministrazione e agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- i costi del servizio sono contenuti rispetto al mercato esistente, esercitando ESCO Montagna una sorta di gestione in economia parificabile a quella che l’Unione realizzerebbe con una gestione interna, con il vantaggio che il ricorso ad una configurazione societaria di tipo privatistico consente una gestione del suddetto servizio pubblico rispondente all’esigenza di maggiore efficienza, efficacia ed economicità nell’erogazione dei relativi servizi alle utenze;
- a fronte dell’affidamento di una tipologia di servizio particolarmente strutturata, che prevede una gestione completa e onnicomprensiva da parte dell’affidatario, l’Ente sa di poter contare su un servizio di qualità provata. Si fa presente che l’efficienza sui tempi di intervento e sull’efficacia delle azioni condotte riveste particolare importanza, in quanto gli impianti di teleriscaldamento dell’Ente servono anche utenze particolarmente sensibili, quali uno stabilimento termale, scuole e case di residenza per anziani;
- la gestione di questa tipologia di servizi di tipo energetico mediante società in house, consente di costituire economie di scala, laddove anche altri soci pubblici ritengano di affidare alla stessa la gestione di impianti a biomasse o da altre fonti rinnovabili di loro proprietà, come peraltro già si è verificato;
- ESCO Montagna ha acquisito, lungo oltre un decennio di attività specifica in questo settore, l’esperienza, il know-how e la versatilità necessarie per gestire al meglio le particolarità legate agli impianti e al territorio su cui sono dislocati;
- le tariffe vengano approvate dall’Ente proprietario in conformità a quanto previsto dal Dlgs. n. 267/2000 per cui, in caso di affidamento mediante diversa procedura, potrebbero verificarsi, in occasione dell’adeguamento tariffario periodico, delle tensioni rispetto al perseguimento dell’equilibrio economico, a fronte dei costi di gestione, che potrebbero poi andare a riflettersi negativamente sulla qualità del servizio percepito dall’utenza;
- come sopra riferito, nel caso del servizio di teleriscaldamento svolto in un territorio montano quale quello di competenza dell’Unione, contraddistinto dalle problematiche di incertezza economica e ambientale tipiche di queste realtà, l’intervento dell’autorità pubblica contribuisce ad assicurare l’interesse generale, a garanzia del mantenimento delle condizioni desiderate di universalità, continuità, sicurezza, qualità,

accessibilità dei prezzi e protezione degli utenti, finalizzando l'azione amministrativa al costante miglioramento della gestione dei servizi demandati.

Si fa presente che l'Ente affidante, tramite il controllo analogo, effettua i controlli sulla gestione economica della società e, laddove venissero individuati possibili margini di intervento per il contenimento della spesa, interviene in tal senso.

A fronte del servizio affidato, è previsto che l'Ente introiti le somme derivanti dal pagamento dei canoni concessori previsti in contratto.

La durata dell'affidamento è stabilita fino al 06.10.2023, in coincidenza con la cessazione dell'incentivo erogato dal Gestore dei Servizi Energetici (G.S.E.) sulla vendita dell'energia elettrica prodotta dall'impianto di Arta Terme, che apporterà variazioni negli equilibri economici alla base dell'affidamento stesso.

Si ricorda che, a seguito della trasformazione di diritto dell'Unione Territoriale Intercomunale della Carnia prevista dall'art. 28, comma 5, Legge Regionale Friuli Venezia Giulia 21/2019, a far data dal 01.01.2021 i rapporti giuridici derivanti dal presente affidamento faranno capo alla Comunità di Montagna della Carnia.

Sempre in relazione ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, si ritiene opportuno integrare quanto sopra con le seguenti considerazioni.

L'Ente locale persegue da anni delle strategie orientate all'autonomia energetica del comprensorio della Carnia, puntando contemporaneamente sul miglioramento dell'efficienza energetica per ridurre la domanda e sull'incremento della produzione da fonti rinnovabili per garantire una maggior economia e sostenibilità ai consumi interni.

La risorsa forestale, accanto alla fondamentale funzione economico-produttiva, assume importanti valenze in termini di contenuti naturalistici e ambientali, di protezione della biodiversità, dei climi regionali, del suolo e dell'aria dall'inquinamento. In quest'ottica, nella nostra regione si attuano da alcuni decenni una gestione ed uno sviluppo forestale sostenibili mediante l'applicazione dei principi della selvicoltura naturalistica. Ciò consente di esaltare i contenuti ambientali, naturalistici e di biodiversità del bosco, senza rinunciare alla valorizzazione economica della risorsa legnosa.

Il settore forestale soffre però da lungo tempo a livello comprensoriale una grave crisi strutturale. Negli ultimi anni le prospettive di rilancio del settore sono tuttavia state positivamente ampliate grazie soprattutto all'attenzione rivolta all'uso energetico delle risorse forestali.

Complessivamente i boschi carnici rappresentano il 31% della superficie forestale regionale, per cui il territorio carnico è ricco di zone boschive da cui poter prelevare il legname. Ovviamente l'utilizzo di questa risorsa deve avvenire in modo sostenibile evitando un eccessivo sfruttamento, in quanto, come sottolineato nella Strategia Energetica Regionale, esso potrebbe provocare diversi effetti negativi legati a biodiversità, clima, suolo ed inquinamento dell'aria. In Friuli Venezia Giulia, già da tempo, la biomassa presenta requisiti di sostenibilità, proprio perché proviene da zone gestite da piani forestali sostenibili in cui vengono seguiti i principi della selvicoltura naturalistica: questa gestione risulta un punto a favore per l'uso del legname.

L'utilizzo di impianti di combustione a legna ad alta efficienza e a basse emissioni, che si concretizza nelle reti di teleriscaldamento alimentate da impianti a biomassa, è indicato come soluzione ideale anche nel

Piano Regionale del Miglioramento della Qualità dell'Aria (PRMQA), documento nel quale si suggerisce questa opzione anche per il settore terziario.

L'utilizzo della biomassa deve avvenire attraverso una buona combustione: in questo modo si evita la produzione di polveri sottili che peggiorano la qualità dell'aria, creando delle criticità per il superamento della soglia di particolato (numero massimo 35 giorni con una media del PM10 superiore a 50 µg/m³) nelle aree montane, soglia che ad oggi è sempre stata rispettata.

L'Ente, insieme ad altre realtà operanti nel settore, ha da tempo avviato una politica di valorizzazione della risorsa legno, ad esempio anche attraverso la realizzazione e manutenzione di strade forestali e la concessione di contributi per la redazione dei piani economici e per il miglioramento culturale.

Negli ultimi anni sono stati effettuati dall'Ente, a livello comprensoriale, importanti investimenti per la produzione di energia da biomasse. Questo nell'ambito di un programma di interventi più complessivo, finalizzato a sviluppare in Carnia un "distretto energetico" fondato sull'utilizzo delle fonti rinnovabili: acqua e bosco, in primis. Tale iniziativa si basa sull'integrazione delle risorse e degli interessi di una serie di soggetti, tra i quali, in particolare, enti con competenze territoriali, gestori di impianti, enti titolati alla realizzazione e gestione di infrastrutture, utilizzatori finali dell'energia.

Il programma di interventi per la produzione di energia elettrica e calore dalle biomasse forestali in Carnia ha previsto la realizzazione degli impianti di teleriscaldamento a biomasse legnose nei comuni sopra indicati. Per garantire la sostenibilità di questa fonte energetica, è stata promossa una filiera a corto raggio, evitando che la biomassa venga trasportata per lunghe distanze, così da ridurre al minimo gli impatti ambientali legati al suo trasporto, i quali potrebbero annullare i risparmi di CO₂ ottenuti grazie all'impiego di questa risorsa.

La strategia complessiva che deriva da questi elementi conferma lo sviluppo come processo complesso e pluridimensionale ed evidenzia che non la singola Amministrazione, né il singolo settore possono determinare il successo di un territorio, ma solo lo sforzo sinergico di tanti operatori locali verso obiettivi chiari e condivisi.

In questa ottica ESCO Montagna, quale società pubblica affidataria del servizio di teleriscaldamento attraverso la gestione degli impianti dell'Ente sopra descritti, rappresenta proprio l'espressione della sinergia degli enti territoriali della Carnia che la partecipano nel raggiungere gli obiettivi posti di sostenibilità, di efficienza e di sviluppo della filiera legno – energia locale, promuovendo contestualmente il rilancio del comparto forestale e la migliore gestione del bosco e del relativo ecosistema.

In conclusione, altre modalità concorrenziali per l'affidamento del servizio (gara per l'erogazione del servizio o per la selezione del socio operativo) non risultano percorribili per tutte le motivazioni sopra descritte e per le finalità perseguite dai progetti di filiera. Inoltre, in ragione degli obblighi di riassorbimento del personale attualmente impiegato da parte del sistema pubblico e della perdita del know-how acquisito nella conduzione degli impianti, si genererebbero consistenti diseconomie a carico dell'Ente e di eventuali ulteriori soggetti pubblici soci che intendessero avvalersi dei servizi di tale società.

Relativamente all'efficienza e all'economicità dell'affidamento, si evidenzia infine che, in considerazione del limitato periodo di affidamento del servizio, non sono previsti investimenti o interventi infrastrutturali da parte del soggetto affidatario, pertanto non si rende necessario disporre del piano economico-finanziario del gestore.