



Comune di
CANTAGALLO

PROVINCIA DI PRATO

AREA TECNICA

Servizio Patrimonio e Infrastrutture

**Servizio pubblico con rilevanza economica della gestione dell'impianto di teleriscaldamento alimentato a biomasse di legno, in frazione di Luicciana a Cantagallo (PO):
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	<i>GESTIONE DELL'IMPIANTO DI TELERISCALDAMENTO A BIOMASSE DI LEGNO UBICATO A CANTAGALLO – LOC. LUICCIANA</i>
Ente affidante	COMUNE DI CANTAGALLO
Tipo di affidamento	IN HOUSE PROVIDING
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTODIRETTO
Durata del contratto	FINO AL 31 LUGLIO 2021
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>SUBENTRO IN SERVIZIO GIA' ATTIVO</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI CANTAGALLO – FRAZIONE LUICCIANA

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	ARCH. NICOLA SERINI
Ente di riferimento	COMUNE DI CANTAGALLO
Area/servizio	AREA TECNICA
Telefono	0574 956820
Email	n.serini@comune.cantagallo.po.it
Data di redazione	20/07/20



Introduzione

Il Comune di Cantagallo è proprietario di un impianto di teleriscaldamento alimentato a biomasse legnose ubicato nella frazione di Luicciana, destinato alla produzione di energia termica sia per il riscaldamento che per la produzione di acqua calda sanitaria.

L'impianto, che ha una potenza di 400 kw, è stato realizzato con l'obiettivo di costituire una fonte alternativa di approvvigionamento di energia utilizzando il vantaggio, offerto da un territorio densamente boscato come quello della Val di Bisenzio, di disporre di grandi quantità di biomassa di origine vegetale.

Nel 2011 la gestione dell'impianto a biomasse di Luicciana è stata affidata in concessione (con Delibera di Giunta Comunale n. 71 del 15.07.2011), per la durata di dieci anni, al Consorzio Forestale Val di Bisenzio (di seguito: "Consorzio"), in ottemperanza dell'art. 2, co.134, della Legge n.244/07 il quale consente *"l'affidamento diretto di servizi tecnici, di realizzazione e di gestione di impianti di produzione di calore alimentati da fonti rinnovabili di origine agricolo-forestale, alle cooperative e loro consorzi di cui all'art.8 del D.Lgs. n.227/01 che abbiano sede ed esercitino prevalentemente le loro attività nei comuni montani e che, conformemente alle disposizioni del proprio statuto, esercitino attività di sistemazione e manutenzione agraria, forestale e, in genere, del territorio e degli ambienti rurali, a condizione che l'importo dei lavori o servizi non sia superiore a 190.000 euro per anno, dagli enti locali e dagli altri enti di diritto pubblico, in deroga alle vigenti disposizioni di legge e anche tramite apposite convenzioni"*.

Trattandosi di servizio pubblico, prima della stipula della Concessione sono state istituite dal Consiglio Comunale e determinate dalla Giunta le tariffe di vendita dell'energia termica, in analogia con quelle determinate mediante gare pubbliche da altri Enti.

Inoltre sono stati stipulati trenta contratti di allacciamento di utenze, dato numerico sul quale è stato determinato il piano economico finanziario di gestione e rispetto a cui sono state determinate le condizioni contrattuali della concessione.

Nel corso degli anni i costi sostenuti per la gestione dell'impianto di Luicciana si sono dimostrati particolarmente gravosi per il Consorzio tanto da generare un disavanzo economico pressoché continuo e da richiedere l'adozione di misure straordinarie di compensazione da parte dell'Amministrazione comunale e di altri soggetti istituzionali interessati.

Il Consorzio ha ripetutamente segnalato all'Amministrazione le proprie difficoltà nel rispettare le condizioni economiche della concessione provvedendo comunque a garantire, nel contempo, la continuità nell'erogazione del servizio e le condizioni di efficienza dell'impianto.

Da ultimo, con la nota registrata al n. prot. 6175 del 31.10.2019, il Consorzio ha formalmente comunicato al Comune il *"recesso dalla concessione del servizio, in dipendenza della diseconomicità dello stesso ai sensi dell'art. 1467 CC"*, a far data dal 31.12.2019.

Alla comunicazione del Consorzio ha fatto seguito la risposta dell'allora Responsabile comunale dell'Area Tecnica, Arch. Giuntini, nella quale si stabiliva che:

"l'Amministrazione Comunale, considerando l'istanza ricevuta e gli elementi economici annuali della gestione del concessionario, provvederà a redigere apposita perizia e assevererà i risultati ottenuti; in caso di conferma di "concessione gravosa" per il concessionario, questa Stazione Appaltante si rende disponibile fin d'ora ad una revisione della concessione con la proposta dell'esclusione della remunerazione della manutenzione straordinaria occorrente nel canone ordinario, prendendosi quindi, l'Amministrazione Comunale di Cantagallo, in carico l'onere economico di tali attività straordinarie".



Con nota acquisita al n. prot. 529 del 30.01.2020, il Consorzio ha quindi ribadito l'intenzione di interrompere anticipatamente il contratto di concessione, ritenendo non sufficiente la proposta del Comune di accollarsi gli oneri per la manutenzione straordinaria dell'impianto, "poichè il problema più rilevante della centrale riguarda non tanto la gravosità degli obblighi contrattuali, quanto la diseconomicità strutturale del processo, come puntualmente segnalato(vi) ogni anno con la presentazione del rendiconto annuale di gestione e verso la quale non è stato possibile trovare una soluzione, ferme restando le clausole della concessione di gestione a suo tempo sottoscritta".

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Nell'ordinamento italiano, la disciplina generale dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica è contenuta nell'art. 4 del d.L. n. 138 del 2011 (conv. dalla legge n. 148/2011, in seguito, in breve, "art. 4 d.L. 138/2011") e successive modifiche e integrazioni, oltre che nel d.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici, di seguito anche solo Codice), che ha recepito la normativa comunitaria recata, in particolare, dalle direttive 23, 24 e 25 del 2014.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di "teleriscaldamento", che consiste nella *"distribuzione di energia termica (...) da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete, per il riscaldamento (...) di spazi, per processi di lavorazione e per la fornitura di acqua calda sanitaria"* (art. 2, c. 1, lett. g, D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28), rientra nel novero dei servizi pubblici di interesse generale di ambito locale, la cui organizzazione è una delle funzioni fondamentali che i comuni sono obbligatoriamente tenuti ad esercitare.

Un servizio pubblico di interesse generale assume carattere di rilevanza economica se consente al Soggetto erogatore la possibilità di trarre dal mercato il proprio finanziamento: è, infatti, economica l'attività che consiste nell'offrire beni e servizi in un determinato mercato, anche potenziale secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi.

Nell'ordinamento italiano, la disciplina generale dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica è contenuta nell'art. 4 del d.L. n. 138 del 2011 (conv. dalla legge n. 148/2011, in seguito, in breve, "art. 4 d.L. 138/2011") e successive modifiche e integrazioni, oltre che nel d.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici, di seguito anche solo Codice), che ha recepito la normativa comunitaria recata, in particolare, dalle direttive 23, 24 e 25 del 2014.

OGGETTO DELLA CONCESSIONE: La concessione a cui si riferisce la presente relazione consiste nella fornitura, da parte del Concessionario, del servizio di gestione della centrale a biomasse di Luicciana, servizio definito come l'erogazione delle prestazioni occorrenti per la fornitura di energia termica alle utenze con



approvvigionamento di combustibile (cippato di legno vergine) degli impianti termici realizzati dall'Amministrazione, nel rispetto del e vigenti lego in materia di uso razionale dell'energia, di sicurezza e salvaguardia ambientale.

Sommariamente e come meglio definito nel testo della convenzione che regola il rapporto concessorio, per la gestione del servizio e per la durata della convenzione il Concessionario dovrà a propria cura e spese:

- fornire il combustibile biomassa (cippato di legno vergine) necessario per il funzionamento dell'impianto;
- gestire in regime normale e di emergenza la centrale funzionante a biomasse collegata alla rete di teleriscaldamento al fine di assicurare il servizio come definito di seguito
- gestire la centrale di emergenza alimentata a g.p.l.
- effettuare o far effettuare la manutenzione ordinaria e straordinaria della centrale funzionante a biomasse e della centrale di soccorso alimentata a g.p.l. e di tutti gli impianti collegati alla rete di teleriscaldamento al fine di assicurare il "servizio energia",
- assumere il Ruolo di Terzo Responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto termico nel suo complesso.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In linea generale, l'affidamento della gestione di un servizio pubblico locale da parte di un'Amministrazione a favore di un Soggetto privato costituisce oggetto di concessione di servizi, laddove, ai sensi dell'art. 3, lett. vv) del codice dei contratti pubblici, per "concessione di servizi" si intende *"un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lett. b) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo"*.

Affinché si tratti di concessione di servizi (e non di appalto di servizi) occorre, peraltro, che l'aggiudicazione dei servizi comporti il trasferimento al concessionario di un "rischio operativo" legato alla gestione dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi.

Come specifica il Codice, si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione oggetto della concessione.

Il valore della concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'Iva, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice, quale corrispettivo dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali servizi (art. 167, c. 1, codice).

Infine, la concessione di servizi assume rilevanza economica quando richiede che il concessionario impegni capitali, mezzi, personale da destinare ad un'attività economicamente rilevante, in quanto suscettibile, almeno potenzialmente, di generare un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore.

Il Codice esclude poi dal proprio ambito di applicazione gli affidamenti c.d. "in house" (art. 5) ove ricorrano le condizioni del controllo analogo, della prevalenza dell'attività (più dell'80%) dell'affidatario in house a favore dell'affidante e la partecipazione totalmente pubblica al capitale del soggetto affidatario (ad eccezione delle partecipazioni private che non comportino controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale), precisando quando le dette condizioni sussistono.



SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La vigente normativa (comunitaria e interna) ammette quale alternativa all'affidamento mediante gara, quello "diretto" o "in house" (cfr. art. 17, par. 1, direttiva n. 23/2014, art. 5, d.Lgs. n. 50/2016, art. 16, t.u. n. 175/2016).

Secondo tale normativa le pubbliche amministrazioni possono realizzare le attività di loro competenza anche attraverso propri organismi, senza quindi dover ricorrere al mercato per procurarsi (mediante appalti) i lavori, i servizi e le forniture ad esse occorrenti o per erogare (mediante procedure ad evidenza pubblica) alla collettività prestazioni di pubblico servizio.

La giurisprudenza amministrativa ha in numerose ipotesi affermato che l'affidamento *in house* deve essere inteso come una normale modalità di gestione dei servizi pubblici locali (alternativo rispetto al ricorso al mercato o alla società cd. mista, ma non subvalente rispetto a tali modelli).

In sostanza, il ricorso all'*in house* consente di non externalizzare un appalto - sottraendolo alla libera concorrenza del mercato - qualora sussistano le condizioni legittimanti elaborate dalla giurisprudenza comunitaria (controllo analogo, attività prevalente e partecipazione pubblica al capitale sociale del soggetto *in house*), ritenute idonee a rivelare un rapporto di immedesimazione organica tra l'amministrazione affidante e l'ente affidatario, per cui quest'ultimo, pur essendo formalmente diverso dall'amministrazione controllante, ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, una *longa manus*.

La giurisprudenza comunitaria ha reiteratamente ammesso la legittimità degli affidamenti *in house providing*, specificando in numerose pronunce che il concetto di controllo analogo presuppone che l'ente affidante eserciti un'influenza dominante sull'affidatario diretto, al fine equipararlo ad una articolazione interna dell'ente stesso, che si sostanzia in una serie di requisiti obbligatori che devono sussistere contemporaneamente: a) controllo dell'indirizzo strategico ed operativo della società; b) elaborazione delle direttive sulla politica aziendale; c) che lo statuto dell'affidatario diretto non può prevedere la cessione anche solo di parte del capitale azionario a futuri soci privati; d) che l'affidataria realizzi la parte più importante della propria attività nei confronti dell'ente che la controlla.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Il Comune di Cantagallo è socio della quota pari al 5,99% della società Consiag Servizi Comuni srl, società a totale capitale pubblico appositamente costituita quale "Società in house", e dunque quale soggetto strumentale, organizzato dagli Enti Locali, per lo svolgimento comune, in maniera unitaria e coordinata, di servizi ed attività funzionali ai soci, e dunque in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale per la ricezione legittima di affidamenti in house.

Dallo Statuto costitutivo si evince che la Società può svolgere attività esclusivamente per gli Enti Locali soci; lo Statuto prevede inoltre specifici accorgimenti idonei ad assicurare l'esercizio del "controllo analogo" da parte degli Enti soci ed affidanti; inoltre gli enti affidanti sono garantiti con strumenti di indirizzo, coordinamento e controllo sulle specifiche attività affidate, attraverso i disciplinari di affidamento;

Inoltre Consiag Servizi Comuni srl risulta iscritta nell'elenco ANAC degli enti che operano mediante affida-



menti in house, ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs 50/2016 e delle Linee Guida 7 di attuazione, come aggiornato con delibera dell'Autorità n. 306 del 3 aprile 2019.

A fronte dell'esigenza manifestata dal Consorzio di interrompere anticipatamente il contratto di concessione dell'impianto di biomasse, l'Amministrazione comunale, con la Delibera di Giunta n.72 del 17.07.2020:

- ha accolto la richiesta del Consorzio Forestale Val di Bisenzio (prot. n. 6175 del 31.10.2019) di interrompere il contratto in essere prima della scadenza prevista ritenendo pertanto risolto il rapporto di gestione, fatti salvi diritti e spettanze da conseguire da parte dell'ente e comunque tutti gli atti di chiusura e reciproco adempimento connessi all'interruzione anticipata del rapporto;
- ha espresso indirizzo positivo in merito ai seguenti punti:
 - affidamento del servizio di gestione dell'impianto di Luicciana a Consiag Servizi Comuni srl, in regime di *in house providing*, alle medesime condizioni economiche e giuridiche della convenzione in essere con l'esclusione delle spese di manutenzione straordinaria, nei limiti di tempo necessari per addivenire alla definizione delle modalità con le quali individuare il futuro Concessionario del servizio, periodo può ragionevolmente coincidere con il termine residuale dell'attuale convenzione, vale a dire il mese di luglio 2021;
 - avvio del corretto percorso tecnico e amministrativo che porti l'Amministrazione comunale a definire, per i prossimi anni, il modello più efficace di gestione del servizio pubblico di teleriscaldamento della centrale a biomasse di Luicciana e ad individuare il nuovo Concessionario con il quale stabilire clausole contrattuali più aderenti alla realtà tecnico-economica dell'impianto e del servizio, a questo punto ben sperimentati, valutando, in particolare, la convenienza di effettuare un affidamento in house providing o di ricorrere al mercato, procedendo a gara ai sensi del D. Lgs.50/2016;

dando atto che la scelta di affidare a Consiag Servizi Comuni srl il servizio di gestione dell'impianto di Luicciana dovesse conseguire ad una apposita deliberazione del Consiglio Comunale, esplicitamente diretta a disciplinare il rapporto concessorio tra l'Amministrazione e la Società.

PROVENTI DELLA GESTIONE E TARIFFE: La controprestazione a favore del Concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente l'impianto riscuotendo la tariffa massima stabilita ed adeguata con le modalità indicate nel presente atto.

L'Amministrazione assicura una fornitura minima di energia, valorizzata in 250,00 €/anno per singola utenza; oltre tale consumo minimo forfettario, rientra nell'alea della gestione ogni rischio connesso a variazione in aumento o diminuzione della domanda.

Nella convenzione è stabilito un prezzo totale unitario, inteso con "tariffa massima", del KWh del servizio biomassa (cippato di legno vergine), comprensivo di combustibile, del servizio di manutenzione ordinaria, del ruolo di terzo responsabile dell'esercizio degli impianti e di quant'altro oggetto della convenzione medesima, nulla escluso,

Il Responsabile dell'Area Tecnica

Arch. Nicola Serini

(FIRMATO DIGITALMENTE)