



CITTÀ DI PIOSSASCO

PROVINCIA DI TORINO

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO E SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE VOTIVA (AI SENSI DELL’ART. 34, CC. 20 E 21 DEL D.L. N. 179/2012 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012)

1 - PREMESSE

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall’art. 34, cc. 20 e 21 del d.l 18 ottobre 2012, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese » (pubblicato in G.U.R.I. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221, ove è previsto, rispettivamente, che «Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che 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» e che «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», si rappresenta quanto segue.

2 - LA SITUAZIONE IN ESSERE ALL’INTERNO DEL CIMITERO COMUNALE

In esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale n. 164 del 22.10.1986, esecutiva, si stabiliva, tra l’altro, di dare in concessione, alla ditta “CREALUX” s.n.c. , con sede in Serralunga di Crea (AL) e con uffici amministrativi in Torino – via Barletta n. 133, il diritto di costruzione e gestione per n. 15 anni di un impianto di illuminazione votiva nel cimitero comunale, veniva stipulato il contratto rep. n. 3237 del 08.06.1987 con la medesima ditta Crealux Snc per una durata di 15 (quindici) anni, prevedendo all’art. 6, paragrafo 3, il rinnovo alla sua scadenza alle medesime condizioni o con quelle eventuali modifiche che nell’interesse delle parti contraenti si riterrà utile introdurre.

Successivamente, in esecuzione della Deliberazione della Giunta Comunale n. 124 del 26.06.2002 nella quale si è stabilito di rinnovare alla ditta Crealux Snc di Serralunga di Crea (AL) la concessione del servizio di illuminazione votiva del Cimitero comunale per la durata di anni quindici, decorrenti dalla data di scadenza del citato contratto Rep. 3237 del 08.06.1987 alle stesse modalità e condizioni del contratto medesimo e con le modifiche alle tariffe da praticare agli utenti ed al compenso spettante al Comune, introducendo altresì un sistema automatico di rivalutazione dei corrispettivi (indice Istat), è stato sottoscritto il contratto rep. n. 5121 del 04.10.2002 per una durata di anni 15 a decorrere dalla scadenza del contratto originario, ovvero con scadenza il 07.06.2017.

In tale prospettiva, va rilevato che, in base a quanto unanimemente sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa – tesi, questa, condivisa dal Comune - il servizio in questione rappresenta un Servizio pubblico locale a rilevanza economica (cfr. ex multis Cons. Stato sent. n. 1893/2006; Cons. Stato sent n. 1600/2008; Cons. Stato sent n. 5409 del 2012; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 11.2.2011, n. 450; T.A.R. Lombardia, Milano, 31.5.2012 n. 1499). Di conseguenza, come disposto dal comma 26 dell'articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012, c.d. decreto sviluppo II, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012 esso soggiace alle regole comunitarie e nazionali in materia di affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica ed essendo tale servizio espunto dal decreto ministeriale 31 dicembre 1983, che definiva i servizi pubblici locali a domanda individuale, si rinviene nella "concessione di pubblico servizio" (art 30 del D.lgs. 163/2006 smi) e qualora ne ricorrano le condizioni "lavori, servizi e forniture in economia" (art 125 del D.lgs. 163/2006 smi) la corretta modalità di affidamento dell'attività di illuminazione votiva di aree cimiteriali con la conseguenza che il Comune è tenuto alla redazione della presente relazione anche con riferimento al servizio di cui trattasi.

3 - IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E LA CONFORMITÀ DELL'AFFIDAMENTO ATTUALMENTE IN ESSERE RISPETTO AI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

L'art. 34 («Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni»), c.20 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221, prescrive come detto agli enti locali interessati alla gestione di un servizio pubblico locale di far sì che l'affidamento del predetto servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste, mentre il successivo c. 21 della medesima disposizione normativa stabilisce che «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».

In ragione di quanto stabilito dalla previsione normativa da ultimo richiamata, pertanto, il Comune di Piosasco risulta tenuto a verificare se l'affidamento in questione sia o no conforme ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario, essendo obbligato l'ente locale, in ipotesi di mancata conformità dello stesso, a ricondurre a legalità la relativa gestione eventualmente contraria ai principi desumibili dal predetto ordinamento comunitario.

In tale prospettiva, va segnalato che, in base alla normativa di settore, la gestione del servizio di illuminazione votiva in essere nel cimitero del Comune (assentita come detto senza gara e, da ultimo, con atto di rinnovo del 2002) viene allo stato assicurata da un affidamento diretto senza previo espletamento di una gara ad evidenza pubblica per 15 anni rinnovato di ulteriori 15 anni nell'anno 2002 e quindi non in linea con i principi comunitari sulla scorta dei quali l'affidamento di un servizio pubblico può avvenire secondo tre diversi modelli procedurali:

1. Esternalizzazione del servizio a favore di imprenditori o di società mediante procedure ad evidenza pubblica;(art. 30 e art. 125 del D. Lgs. 163/2006)
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 "in house"

Ai sensi dell'art. 34 co. 21 che recita: «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» attraverso la presente relazione predisposta ai sensi del comma 20 dello stesso articolo, si intende adeguare l'affidamento in essere, non conforme ai requisiti previsti dalla normativa europea in materia, dando indicazione di come si effettuerà l'affidamento del servizio.

Posto che – nel caso dell'affidamento di cui trattasi - non risulta necessario inserire una scadenza nel contratto in essere con la Crealux, perché questa è già stabilita nella Deliberazione della Giunta Comunale n. 124/2002, che prevedeva il rinnovo della Convenzione alle medesime condizioni dell'originaria, ovvero per un periodo di 15 anni, con scadenza al 07.06.2017, resta da chiarire se la data di scadenza sia condizione sufficiente per la sopravvivenza del contratto in essere.

Dal dossier redatto a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Schede di lettura n. 737 del 10.12.2012, nella parte relativa alla disamina dell'art. 34 del D.L. 179/2012, commi 20-25, risulta, tra l'altro, che:

- a) l'obbligo di pubblicazione della relazione è esteso dal comma 21 anche agli affidamenti già effettuati ed ancora in corso, quale è la gestione del servizio di illuminazione votiva del nostro Ente;
- b) lo specifico adeguamento in essere è costituito dalla previsione di un termine di scadenza, in mancanza del quale, alla data del 31.12.2013, si determina, di diritto, la cessazione dell'affidamento;
- c) in merito ad affidamenti già perfezionati, è precisato che "se la scadenza è in atti l'affidamento diretto cessa a quella data".

Sembra dunque potersi affermare che l'unico adeguamento specifico richiesto ai contratti in essere è la fissazione di una data di scadenza, se mancante, e – viceversa - se tale scadenza si trova già in atti, l'affidamento cesserà a quella data. Affermazione peraltro condivisa anche nelle considerazioni esposte dall'avv. De Marini, durante il Convegno Aneilve (Associazione Nazionale esercenti impianti lampade votive elettriche) del 23.05.2013.

4 - CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20, L. 221/2012, agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

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

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

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

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. Gli obiettivi che il Comune persegue con l'esternalizzazione del servizio sono prima di tutto il rinnovo degli impianti obsoleti e il mantenimento in efficienza degli stessi.

La remunerazione economica dell'affidatario avverrà attraverso le tariffe applicate all'utenza che dovranno equilibrare i costi sostenuti per la gestione e manutenzione degli impianti, calcolati sulla base dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria attualmente sostenuti dal concessionario uscente nonché sulla base degli investimenti eventualmente necessari all'ammodernamento degli impianti.

Si precisa che l'attuale sistema tariffario è indicizzato ISTAT (cfr. art. unico contratto rep. 5121 del 04.10.2002), sia per quanto riguarda la tariffe riservate all'utenza, sia in merito al compenso spettante al Comune.

5 - LA NECESSITA' DI UN NUOVO AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE VOTIVA, DA OPERARE CONFORMEMENTE AI PRINCIPI DESUMIBILI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Una volta verificata la mancata conformità dell'affidamento del servizio di illuminazione votiva esistente all'interno del cimitero comunale rispetto ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario, deriva la necessità per il Comune di Piossasco di procedere, alla scadenza del contratto in essere, ad una nuova assegnazione del servizio in questione da operare nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore.

A tal proposito, va evidenziato che la norma (comma 26 dell'art. 34), così come formulata, e data anche la sua premessa, non può che comportare l'applicazione - al servizio di illuminazione votiva - dell'intera disciplina fissata per gli appalti pubblici di servizi e, in particolare, delle procedure di gara di cui al d.lgs. n. 163/2006 (art. 30 o art. 125 quando ne ricorrano le condizioni). Quindi, alla scadenza dell'affidamento in essere, si procederà ad individuare un nuovo concessionario, attraverso l'esternalizzazione del servizio a favore di imprenditori o di società mediante procedure ad evidenza pubblica ai sensi del Codice dei Contratti.

Per quanto riguarda il passaggio di proprietà in favore del Comune dell'impianto di illuminazione votiva, la Convenzione sottoscritta a suo tempo con la Crealux, prevedeva che (art. 6 rep. 3237, interamente richiamato nel contratto di rinnovo) "Alla scadenza della concessione, qualora questa non sia rinnovata, il comune o la concessionaria entrante, potrà rilevare l'impianto, versando alla concessionario uscente il prezzo di stima, e gestire l'impianto."

Alla luce della sent. n. 3604 del 14.06.2011 del Consiglio di Stato che recita: "l'effettiva consegna degli impianti non può che precedere il successivo affidamento del servizio e (.....) sia tecnicamente arduo, se non impossibile, immaginare l'indizione di una gara contestualmente al provvedimento di riscatto, senza avere certezze sui tempi di esecuzione del provvedimento, sulla consistenza dei beni e, quindi, su elementi in base ai quali vanno redatti gli atti della gara", risulta necessario - prima della scadenza del vigente affidamento - alla quantificazione del prezzo di stima dell'impianto.

Quantificazione che dovrà tener conto del fatto che i contratti che si sono susseguiti hanno previsto anche l'estensione del servizio alle nuove utenze ed a tutti gli ampliamenti (a tal fine giova ricordare che - dal 2011 alla data odierna - sono stati approvati e parzialmente realizzati progetti per n. 3 nuovi lotti per un totale di 400 nuovi loculi, il cui capitolato d'appalto ha previsto esplicitamente l'installazione, da parte delle imprese aggiudicatrici della costruzione dei manufatti e con oneri a carico del Comune, delle tubazioni necessarie per il passaggio delle linee di alimentazione interne, come previsto dall'art. 1, co. 3, del contratto originario, interamente richiamato dal contratto in essere).

Piovasco, dicembre 2013

Il Dirigente Dipartimento Servizi Amministrativi e Finanziari
f.to in originale
dott. Corrado Parola