



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELL'ILLUMINAZIONE ELETTRICA VOTIVA DEI CIMITERI DEL COMUNE DI NOVATE MILANESE

“Relazione tecnico illustrativa e quadro economico”

1. Premessa

L'art. 34 del d.l. 179/2012, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito con modifiche con legge 221/2012 prevede, al co. 20, che “[p]er 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”.

2. Contesto normativo

2.1. I servizi pubblici locali

La normativa disciplinante i servizi pubblici locali ha subito numerose modifiche negli ultimi anni (anche per effetto di un intervento referendario ed una successiva pronuncia della Corte costituzionale), soprattutto per l'esigenza di armonizzazione con le regole dell'Unione europea in materia direttamente applicabili.

Secondo la normativa dell'Unione europea gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi, ricorrendo a procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato tramite gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente locale in house, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la speciale missione dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle seguenti condizioni:
 - capitale totalmente pubblico della società affidataria;
 - esercizio del controllo “analogo”: il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici;
 - svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Sulla base di queste indicazioni della giurisprudenza comunitaria, il legislatore ha stabilito all'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 i seguenti criteri per gli affidamenti in house:



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 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;
- 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.

2.2. Specifiche sul servizio di gestione lampade votive

L'illuminazione elettrica votiva di aree cimiteriali da parte del privato costituisce oggetto di concessione di servizio pubblico locale a rilevanza economica perché richiede che il concessionario impegni capitali, mezzi e 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 (Consiglio di Stato, sent. 453/2013).

Il servizio di illuminazione votiva è da annoverarsi tra i servizi pubblici di rilevanza economica non a domanda individuale, stando il dettato dell'art. 34, co. 26, l. 211/2012: “[a]l fine di aumentare la concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione del servizio di illuminazione votiva, all'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno 31 dicembre 1983, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 17 gennaio 1984, al numero 18) sono soppresse le seguenti parole: “e illuminazioni votive”. Conseguentemente i comuni, per l'affidamento del servizio di illuminazione votiva, applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e in particolare l'articolo 30 e, qualora ne ricorrano le condizioni, l'articolo 125”.

Corre l'obbligo di precisare, ai fini di una migliore comprensione, che il citato decreto (inter)ministeriale si occupa della individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale.

Per la natura stessa dell'illuminazione votiva cimiteriale, l'intervento del legislatore del 2012 non dovrebbe averne cambiato la natura di servizio a domanda individuale, ma ne avrebbe, piuttosto, escluso la sussumibilità alla disciplina di cui all'art. 6 d.l. 55/1983 convertito con modificazioni dalla l. 131/1983, a vantaggio, invece, del d.lgs. 163/2006.

A tal proposito, si pone un'importante questione di successione di norme: problematico può apparire, infatti, il rinvio alle disposizioni del vecchio codice degli appalti pubblici, d.lgs. 163/2006, poiché l'art. 30 statuiva che “[s]alvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi” e l'art. 125 (Lavori, servizi e forniture in economia) non trova più una diretta corrispondenza nel nuovo codice, d.lgs. 50/2016, essendo stato sostituito dal sistema più complesso degli affidamenti “sotto soglia”.

Da un lato, si può dire che i rinvii al vecchio codice degli appalti pubblici devono intendersi come rinvii “mobili” o meglio ancora “ultra-mobili”, se così si può dire, poiché la fonte normativa citata non è più in vigore in quanto tale e, pertanto, in ragione della identità di materia disciplinata si dovrà fare riferimento al d.lgs. 50/2016. Dall'altro, però, essendo stata completamente capovolta la logica dell'art. 30 d.lgs. 163/2006, per cui la concessione di servizi è soggetta alla normativa in materia di



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

appalti pubblici in modo pieno e non più solo in via d'eccezione, si crea una sorta di disallineamento che crea tensione nel sistema normativo.

A ben vedere tale aporia normativa è risolta prendendo in considerazione il principio ispiratore della novella legislativa del 2012 (peraltro già tenuto presente al co. 4 dell'art. 30 del vecchio codice appalti), ossia l'aumento della concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione del servizio di illuminazione votiva, che evidentemente in precedenza era governato da regole (e da una prassi) in totale contrasto con ogni principio desumibile dai Trattati europei e con i principi generali relativi ai contratti pubblici. Dunque, assumendo la prospettiva di una sempre maggiore vincolatività dei principi di trasparenza, di economicità ed efficienza e di tutela della concorrenza sulle procedure aventi ad oggetto l'attività contrattuale pubblica (anche quella di carattere concessorio per come si è evoluta negli ultimi decenni), il d.lgs. 50/2016 può considerarsi validamente richiamato dalla l. 221/2012.

3. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

3.1. Definizione e caratteristiche del servizio

Il servizio di illuminazione votiva consiste nell'esercizio e nella manutenzione di quella parte dell'impianto elettrico presente nei Cimiteri comunali che consente di mantenere, per motivi legati al culto dei defunti, una luce sempre accesa 24 ore al giorno per tutto l'anno, tramite le lampade/punti luce in corrispondenza di ciascun sepolcro.

3.2. Obblighi di servizio pubblico e universale

Il servizio di illuminazione votiva si caratterizza come servizio pubblico in quanto è un'attività di interesse generale assunta dal Comune, in quanto titolare del servizio medesimo, che la gestisce direttamente oppure indirettamente tramite un soggetto privato. Partecipa anche dei caratteri del servizio universale in quanto insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a tariffe prestabilite dall'Amministrazione Comunale.

Gli obblighi di servizio pubblico e universale sono un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela della concorrenza e dell'operatività del gestore secondo logiche di remuneratività dell'attività economica e quelle di perseguimento dell'interesse pubblico del quale il Comune è investito come ente rappresentante della comunità locale di riferimento.

Con particolare riguardo all'illuminazione votiva, il Comune, dovendo tutelare il decoro dei Cimiteri e il sentimento di pietas verso i defunti, dovrà regolamentare, attraverso il contratto di servizio da stipularsi con il soggetto gestore del servizio, gli standard qualitativi e quantitativi di erogazione del servizio, nonché 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 alla accessibilità economica del servizio.

Questo comporta che il gestore si obblighi, per tutta la durata del contratto di servizio:

- a garantire la continua alimentazione e la tempestiva e costante manutenzione dell'impianto elettrico posto a servizio dell'illuminazione votiva;
- a mantenere gli impianti luminosi presso ciascuna sepoltura, contenendo l'inquinamento luminoso entro parametri compatibili con il culto dei defunti;



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

- ad ampliare l'impianto elettrico corrispondentemente ad ogni eventuale ampliamento dei posti di sepoltura che opererà il Comune;
- ad applicare le tariffe fissate dall'Amministrazione comunale, che mirerà a garantire l'accessibilità economica del servizio;
- a garantire un'efficiente gestione amministrativa tanto nei rapporti con l'utenza quanto nei rapporti con l'Amministrazione comunale, in particolare provvedendo a trasmettere con puntuale ciclicità i dati relativi alla consistenza complessiva dei punti luce attivi, ai nuovi allacci, alle disdette e agli interventi di manutenzione effettuati.

4. Modalità dell'affidamento

Considerate le possibili forme di gestione offerte dall'ordinamento (cfr. § 2.1) e ritenuto di doversi ricorrere all'esternalizzazione verso terzi per ragioni di maggior fattibilità di tale operazione rispetto alle altre possibili, l'individuazione del gestore privato avverrà tramite gara aperta.

Se, poi, la gara aperta debba essere riferita alla scelta di un concessionario o di un appaltatore, si può determinare valutando il diverso onere gestorio e la differente allocazione del rischio operativo che un'opzione comporta rispetto ad un'altra.

L'esercizio del servizio di illuminazione votiva cimiteriale richiede:

- la costante alimentazione della rete elettrica a servizio delle lampade votive;
- il costante monitoraggio della situazione di fatto dell'impianto elettrico, con correlata programmazione di interventi di manutenzione ordinaria;
- la tempestiva e puntuale manutenzione straordinaria, quando ve ne fosse il bisogno;
- una puntuale ed oculata gestione amministrativa del servizio, intesa sia come attività di front-office nei rapporti con l'utenza, sia come attività di back-office nella tenuta della contabilità, nella lavorazione delle pratiche e nei rapporti con gli uffici comunali.

Il rischio operativo in questo tipo di servizio consiste essenzialmente nella possibilità di diminuzione dei punti luce attivi e nell'aumento del numero di utenti morosi e, dunque, una riduzione degli introiti corrispondenti ed un aumento delle spese amministrative a causa del recupero dei crediti insoluti.

A livello di personale dedicato, si ipotizza una figura amministrativa, dedicata alla gestione, e due operatori tecnici che si occupino della manutenzione ordinaria e straordinaria.

Nel caso del ricorso alla concessione, il servizio sarebbe completamente esternalizzato, comprese le attività di gestione amministrativa (emissione degli avvisi di pagamento, riscossione e incasso delle tariffe, recupero dei crediti verso gli utenti morosi), con imputazione del rischio operativo del servizio a totale carico del concessionario, che potrebbe trarre la remunerazione della propria attività solo dalla gestione del servizio.

Per l'Amministrazione comunale il vantaggio si compone di un introito certo.

Optare per l'appalto significherebbe, invece, dar vita ad un contratto di servizio relativo al solo esercizio e manutenzione dell'impianto elettrico, impuntando all'Amministrazione comunale i relativi costi, oltre le spese per l'energia e per la gestione amministrativa legata al servizio, la quale per poter essere sostenibile richiederebbe l'assegnazione al Settore di una risorsa umana dedicata al momento assente.



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

Elemento non secondario, inoltre, è l'imputazione del rischio operativo a carico dell'Amministrazione comunale a fronte di un obbligo alla corresponsione di una cifra fissa a favore dell'appaltatore.

Per quanto sopra esposto la gara aperta dovrà essere finalizzata all'individuazione di un concessionario che possa gestire in modo globale il servizio di illuminazione votiva cimiteriale, assumendone l'intero rischio operativo, riconoscendo all'Amministrazione Comunale un canone annuo fisso.

5. Motivazioni economico-finanziarie

La durata della concessione è prevista in 3 (tre) anni.

L'art. 167, co. 1, d.lgs. 50/2016 stabilisce che “[i]l valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35, è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore”.

Tenuto conto dell'andamento storico della gestione del servizio di illuminazione votiva sulla base dei dati trasmessi dal concessionario uscente, si è elaborata la seguente stima di ricavi e costi:

RICAVI				COSTI	
Canone abbonamento annuo	€ 13,14	n. 4.004	€ 52.612,56	Consumo energia	€ 3.500,00
Allacciamenti stimati	€ 5,47	n. 70	€ 328,90	Gestione amministrativa servizio	€ 2.000,00
Canone nuovi allacciamenti	13,14	n. 70	€ 919,80	Manutenzione impianti (compreso materiale di consumo)	€ 2.548,00
				Oneri sicurezza interferenze	€ 980,00
				Costi personale (elettricisti) a)	€ 7.878,00
				Utile d'impresa e spese generali (b)	€ 7.009,00
Totale ricavi			€ 53.915,26	Totale costi	€ 23.915,26

a) mano d'opera elettricisti – fonte: prezzario Regione Lombardia delle opere pubbliche, vol. 2.2 costi unitari e piccola manutenzione impianti elettrici e meccanici, ed. 2021

operaio S 5° livello h/anno 130 x € 31,34/h = € 4.074,20

operaio 5° livello h/anno 130 x € 29,26/h = € 3.803,80

b) utile di impresa pari al 10% dei ricavi e spese generali pari al 3% dei ricavi



CITTA' DI NOVATE MILANESE

Area Gestione Sviluppo del Territorio

Via V. Veneto 18 – PEC: comune.novatemilanese@legalmail.it

La stima del canone annuo a favore del Comune di Novate Milanese da porre a base di gara è pari ad € 30.000,00 IVA esclusa con il criterio del massimo rialzo.

**LA RESPONSABILE DEL SETTORE
SERVIZI AMMINISTRATIVI PATRIMONIO
CATASTO ECOLOGIA**

Geom. Emanuela Lorella Cazzamalli

(Sottoscritto digitalmente ai sensi dell'art. 21 D.L.gs n 82/2005 e s.m.i.)