

COMUNE DI BORGO CHIESE

(Trento)

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA
DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI
AFFIDAMENTO PRESCELTA (D.L. 18/10/2012, N. 179,
CONVERTITO CON MODIFICHE DALLA L. 221/2012,
ART. 34, CC. 20 E 21) PER L’AFFIDAMENTO *IN
HOUSE* DEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO
(CALORE)**

Comune di Borgo Chiese
(Trento)

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (d.l. 18/10/2012, n. 179, convertito con modifiche dalla l. 221/2012, art. 34, cc. 20 e 21) per l'affidamento *in house* del servizio di teleriscaldamento (calore)

SOMMARIO

2	Indice generale
4	Prefazione
6	Guida alla consultazione
7	ASPETTI DI CONTESTO
7	1. Informazioni di sintesi
7	2. Soggetto responsabile della compilazione
8	3. Il contesto socio-territoriale
11	SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO
11	A.1 In generale
13	A.2 In senso stretto
14	SEZIONE B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE
14	B.1 Caratteristiche del servizio
16	B.2 Obblighi di servizio pubblico e universale
18	SEZIONE C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESELTA
18	C.1 Il modulo gestorio
20	C.2 I presupposti del controllo analogo per l'affidamento dei SPL <i>in house</i>
23	SEZIONE D. ANALISI DI EFFICACIA ED ECONOMICITA' DELLA SCELTA
25	SEZIONE E. OSSERVAZIONI FINALI E CONCLUSIONI
25	E.1 Il dettato dell'art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012
26	E.2 Analisi della redditività della gestione del servizio di TLR per modulo gestorio alternativo. L'assenza di compensazioni
29	E.3 Osservazioni finali
32	Prospettive
33	Bibliografia
36	Sitografia

INDICE DELLE TAVOLE

25	Tav.	1.	Art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012 (Sviluppo <i>bis</i>)
27		2.	Dalle previgenti alle attuali Direttive comunitarie appalti
31		3.	Tassonomia dei SPL

INDICE DELLE FIGURE

15	Fig.	1.	Ciclo del servizio TLR
15		2.	Il servizio TLR di cui trattasi sulla curva di vita
17		3.	Il servizio di TLR nel Comune di Borgo Chiese
19		4.	L' apprezzamento del rischio sul servizio di TLR nel caso di specie
23		5.	Conservazione e valorizzazione delle infrastrutture essenziali al servizio di TLR di proprietà comunale
24		6.	Obiettivo chiave del servizio di TLR
28		7.	Formazione progressiva della tariffa

Prefazione

Nella presente relazione si farà riferimento:

- a) per la sua redazione, alle procedure di qualità a norme europee, riferite ai processi UNI EN ISO: 9001/2008;
- b) alle indicazioni sulla semplificazione dei documenti e degli atti amministrativi come da indicazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, XIII legislatura, contenute in FIORITTO A. (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- c) alle indicazioni (sotto il composito profilo dell'economicità, efficacia ed efficienza) contenute nella «Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione», prodotta dal Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2003;
- d) alla relazione n. 1/2006/G del 25/1/2006, categoria II, della Corte dei conti, sezione riunite di controllo, (qui ai fini delle necessarie prudenze procedimentali) su «*Fenomeni di esternalizzazione dell'attività amministrativa e oneri connessi alla proprietà di società pubbliche*»;
- e) alle *Linee guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, UE Fondo Sociale Europeo, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali il Turismo e lo Sport, FSE, dell'aprile 2013, le quali riportano le indicazioni sulla relazione di cui all' art. 34, c. 20, L. 221/2012 di cui trattasi;
- f) al d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*), art. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso e 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), nonché al d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), artt. 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 2, lett. c) esclusa e 16 (*Società in house*);
- g) alla Direttiva 2014/25/UE, settori speciali, approvata dalla Commissione UE il 15/1/2014, la quale, all'art. 28, positivizza, nell'ordinamento comunitario la gestione *in house*, in precedenza nutrita della sola giurisprudenza (cfr. per i settori ordinari la Direttiva n. 2014/24/UE; per le concessioni la n. 2014/23/UE);
- h) alla utilissima guida di cui allo schema-tipo della presente relazione, che il Ministero per lo Sviluppo economico, in collaborazione con Invitalia, ha predisposto (cfr. www.mise.gov.it; www.spl.invitalia.it; osservatoriospl@invitalia.it);

- i) alle Linee guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "*Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*", approvate dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, in vigore dal 27 giugno 2017, posticipate (dopo il correttivo al codice dei contratti pubblici) al 15 settembre 2017 con comunicato del Presidente ANAC del 10 maggio 2017, approvato dal Consiglio nell'adunanza del 10 maggio 2017, depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 maggio 2017 e ulteriormente posticipate al 30 ottobre 2017 con comunicato del Presidente ANAC del 5 luglio 2017;
- l) In diritto vissuto, su tale relazione è, tra l'altro, intervenuto Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9/7/2013, n. 3647; TAR Lombardia, sez. Brescia, sez. II, sent. n. 78/2013 e del 13/11/2013, n. 951; TAR Veneto, sez. I, sent. 20/3/2014, n. 358; e quindi l'autorevole parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) del 7/5/2009, n. AS538 in Bollettino n. 22/2009.

Guida alla consultazione

La presente relazione, in aderenza al dettato dell'art. 34, c. 20, d.l. 179/2012, convertito con modifiche in l. 221/2012 e, quindi, alle indicazioni fornite sul punto dal Ministero dello sviluppo economico (MSE), ha come obiettivo quello di illustrare – con adeguata trasparenza e integrità – le ragioni e la sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta, in relazione al servizio pubblico locale di teleriscaldamento (in acronimo: «TLR»).

Essa si compone di 5 sezioni, anticipate dagli “Aspetti di contesto” e si conclude con la bibliografia consultata ai fini della sua redazione.

Gli aspetti di contesto interessano: 1. le informazioni di sintesi; 2. il soggetto responsabile della compilazione; 3. il contesto socio-territoriale.

La sezione “A” interessa «*La normativa di riferimento*», suddivisa nella sottosezione “A.1” tra normativa euro-unionista regionale, provinciale e nazionale e sottosezione; “A.2” a valere in senso stretto con riferimento alla presente relazione.

A livello settoriale vedasi la Direttiva 2009/73/UE (*Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (Testo rilevante ai fini del SEE)*) e la Direttiva 2014/25/UE (*Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE Testo rilevante ai fini del SEE*) riferita ai settori speciali e in particolare l'art. 115 (*Gas ed energia termica*), del d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) in vigore dal 19/4/2016 in un tutt'uno con gli artt. 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 2, lett. a) e 16 (*Società in house*), del d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), in vigore dal 23/9/2016.

La sezione “B” interessa «*Le caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale*» e è stata suddivisa nelle sotto sezioni “B.1” (*Caratteristiche del servizio*) e “B.2” (*Obblighi di servizio pubblico e universale*).

La sezione “C” interessa «*Modalità di affidamento prescelta*»; è stata suddivisa nelle sottosezioni “C.1” (*Il modulo gestorio*) e “C.2” (*I presupposti del controllo analogo per l'affidamento dei SPL in house*).

La sezione “D” interessa l'«*Analisi di efficienza ed economicità della scelta*».

La sezione “E” interessa le «*Osservazioni finali e conclusioni*» ed è stata suddivisa nelle sottosezioni “E.1” (*Il dettato dell'art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012*), E.2 (*Analisi della redditività della gestione del servizio di TLR per modulo gestorio alternativo. L'assenza di compensazioni*), E.3 (*Osservazioni finali*).

ASPETTI DI CONTESTO

1. INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	servizio di teleriscaldamento (calore)
Ente affidante	Comune di Borgo Chiese (Trento)
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	no
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	contratto di servizio
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	diretto <i>in house</i> , come da normativa della provincia autonoma di Trento e nazionale riportata nella successiva sezione "A" (con particolare riferimento agli artt. 5 recante <i>Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico</i> , c. 9 escluso, e 192 recante <i>Regime speciale degli affidamenti in house</i> , del d.lgs. 50/2016 recante <i>Codice dei contratti pubblici</i> , nonché agli artt. 4 recante <i>Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche</i> , c. 2, lett. a) e 16 recante <i>Società in house</i> , del d.lgs. 175/2016 recante <i>Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>)
Durata del contratto	10 anni
Nuovo affidamento (come da l. 221/2012, art. 34, c. 20)	sì
Servizio già affidato (come da l. 221/2012, art. 34, c. 21)	no
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Borgo Chiese (Trento)

2. SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Paolo Baldracchi, segretario comunale
Ente di riferimento	Comune di Borgo Chiese (Trento)
Area/servizio	Ufficio segreteria
Telefono	(+39) 0465 621001
E-mail	info@comune.borgochiese.tn.it
Data di redazione	luglio 2017

3. **IL CONTESTO SOCIO-TERRITORIALE**

1. Comune	Borgo Chiese
2. Provincia	Trento
3. Regione	Trentino-Alto Adige
4. Zona	Italia Nord Orientale
5. Codice Istat	n. 022238
6. Popolazione residente	n. 2.029 ab. (2015)
6.a <i>ibidem</i>	n. 2.054 ab. (2001)
7. di cui maschi	n. 999 49,2% (2015)
8. di cui femmine	n. 1.030 50,8% (2015)
9. Superficie	kmq 53,76
10. Densità abitativa	Ab/kmq 37,7 (2015)
11. Famiglie	n. 806 (2015)
12. Età media	anni 44,5 (2015)
13. Tasso di natalità	3,9 su 1.000 ab. (2015)
14. Tasso di mortalità	18,1 su 1.000 ab. (2015)
prime 3 cause provinciali:	(a+b+c) 6,3 su 1.000 ab. (2014)
a) malattie ischemiche del cuore	2,96 su 1.000 ab. (2014)
b) tumori maligni	2,77 su 1.000 ab. (2014)
c) malattie del sistema circolatorio	0,57 su 1.000 ab. (2014)
15. Under 14 anni	14,7% (2015)
15.a <i>ibidem</i>	17,2% (2007)

(segue)

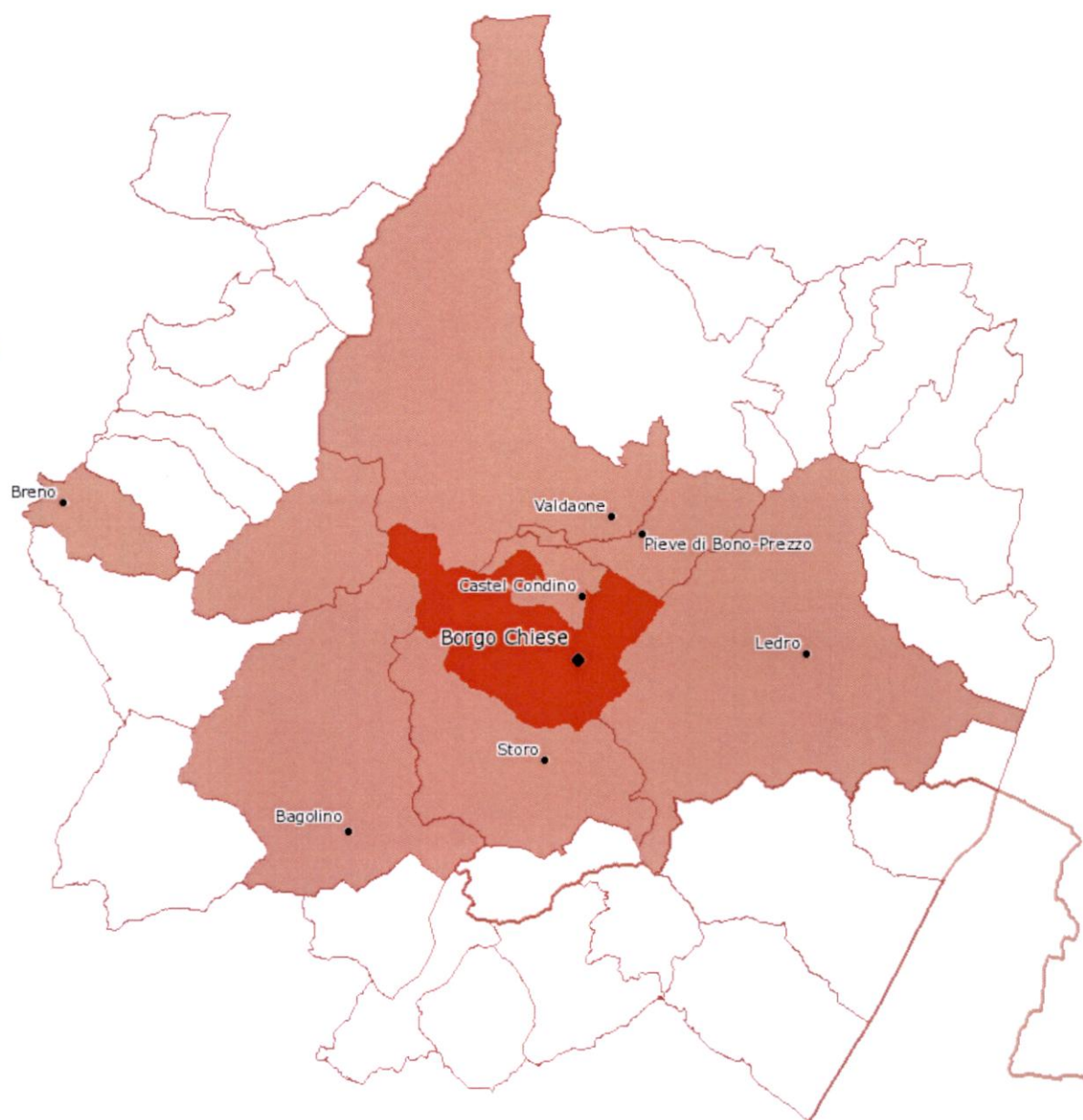
(segue)

16. Over 65 anni	23,8%	(2015)
16.a <i>ibidem</i>	19,5%	(2007)
15. Saldo demografico	n. 8 + nati	(2015)
	n. 37 – morti	(2015)
	n. 11 – saldo migratorio	(2015)
	n. 0 ± per territoriali variazioni	(2015)
	n. 40 – saldo totale 2015	
	n. 2.069 + ab. nel 2014	
	n. 2.029 = ab. nel 2015	
18. Abitazioni	n. 1.237	(2001)
19. Reddito Irpef	euro 28.686.014	(2015)
20. Reddito Irpef per abitante	euro 14.138	(2015)
21. N° dichiaranti Irpef	n. 1.493	(2015)
22. Comuni limitrofi	Bagolino (BS), Breno (BS), Castel Condino, Ledro, Pieve di Bono-Prezzo, Storo, Valdaone	
23. Osservazioni	E' il terzo Comune più a Ovest nella Provincia di Trento. Lo precedono Bondone e Storo.	

(Fonte: Istat)

Il Comune di Borgo Chiese, in stretta coerenza con gli indirizzi impartiti dal Consiglio comunale, ha quindi privilegiato, nel rapporto “qualità/prezzo”, il risparmio energetico e delle risorse naturali, la riduzione delle immissioni inquinanti e dei costi complessivi, inclusi quelli esterni e ivi compresi quelli riferiti all’impatto ambientale e alla salute e sicurezza sul lavoro.

Segue la geolocalizzazione del Comune di Borgo Chiese.



SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

SEZIONE A.1

IN GENERALE

Normativa europea

- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (e in particolare gli artt. 18, 34–36, 49, 56–62, 101, 106–108);
- la Direttiva 2014/23/UE (*Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione Testo rilevante ai fini del SEE*);
- la Direttiva 2014/24/UE (*Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE*);
- la Direttiva 2014/25/UE (*Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE Testo rilevante ai fini del SEE*);
- la Direttiva 2009/73/CE (*Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (Testo rilevante ai fini del SEE)*);

Normativa nazionale

- la legge delega 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*);
- il d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*);
- la legge delega 11/2016 (*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*);
- il d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*);
- il d.lgs. 56/2017 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*);
- la l. 221/2012 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*);
- il d.lgs. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*);

- il d.lgs. 97/2016 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*);
- il dPR 633/1972 (*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*);
- la l. 448/1998 (*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*);
- il dMSE 8/8/2014 (*Osservatorio per i servizi pubblici locali*);
- il d.lgs. 190/2014 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*);
- l. 190/2012 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*);
- il contenuto dell'allegato VI (*Elenco degli atti giuridici dell'Unione (Allegato III dir. 25)*) al citato d.lgs. 50/2016, il quale, alla lettera A prevede il «*Trasporto o distribuzione di gas o di energia termica Direttiva 2009/73/CE*» (la quale sostituisce la precedente Direttiva 2003/55/CE);

Normativa provinciale

- l.p. 10/2/2005 n. 1;
- l.p. 16/6/2006, n. 3;
- l.p. 27/12/2010 n. 27;
- l.p. 29/12/2016 n. 19.

SEZIONE A.2

IN SENSO STRETTO

Nonché:

- il Patto Territoriale della Valle del Chiese, relativo Protocollo d'intesa del 21/4/2001 e allegati;
- la delibera del Consiglio comunale n. 23 del 18 luglio 2017;
- lo statuto di questo Comune;
- lo statuto di E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a.;
- il regolamento sul controllo analogo congiunto applicato da E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a.;
- la presente relazione.

In senso stretto, ai fini della presente relazione, vedasi:

- la legge delega 11/2016, art. 1, c. 1, lett. tt);
- la l. 221/2012, art. 30 (*Raccolta di capitali di rischio tramite portali on line e altri interventi di sostegno per le start-up innovative*), cc. 20 e 25;
- le Linee guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016", approvate dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, in vigore dal 27 giugno 2017 e i cui termini sono stati posticipati al 15 settembre 2017 con comunicato del Presidente ANAC del 10 maggio 2017, approvato dal Consiglio nell'adunanza del 10 maggio 2017, depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 maggio 2017 e quindi al 30 ottobre 2017 con comunicato del Presidente ANAC del 5 luglio 2017;
- il dMSE 8/8/2014 recante *Osservatorio per i servizi pubblici locali*, art. 2, c. 1, lett. a), il quale prevede che: «L'Osservatorio, ferme restando le competenze delle singole Amministrazioni e delle Autorità indipendenti, svolge i seguenti compiti: a) provvede, ai sensi dell'art. 13 comma 25 bis del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9, alla raccolta e alla pubblicazione delle relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221»;
- il d.l. 145/2013 (*Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015*), convertito in l. 9/2014, art. 13 (*Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo*), c. 25-bis, il quale prevede che la presente relazione sia inviata all' Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico, attraverso il seguente indirizzo di posta elettronica certificata: osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

SEZIONE B.1

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di teleriscaldamento (calore), quale servizio pubblico locale di rilevanza economica, di interesse generale non a rete, settori speciali, riferito al territorio del Comune di Borgo Chiese, sarà inizialmente rivolto alle seguenti tre classi omogenee di utenza: classe 1: Municipio, biblioteca, edifici scolastici (scuola elementare), centro polifunzionale; classe 2: impianto natatorio/centro acquatico, palazzo Belli, scuola materna, caserma dei Carabinieri; classe 3: sede BIM del Chiese nuova, sede BIM del Chiese vecchia, APSP Rosa dei Venti.

E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a., c.f. 02126520226, in qualità di gestore dell'affidamento *in house* del servizio di teleriscaldamento, utilizza le infrastrutture essenziali al servizio di proprietà (o nella disponibilità) comunale, come da Patto Territoriale della Valle del Chiese e relativo Protocollo d'intesa e allegati.

Trattasi di infrastrutture con vincolo di destinazione per il raggiungimento dei fini istituzionali del Comune di Borgo Chiese.

Il servizio risponde ai requisiti del d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) e in particolare agli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2; 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), cc. 1, 2, lett. a); 5 (*Oneri di motivazione analitica*), c. 1.

La modalità di erogazione del servizio *in house* prevedevano l'affidamento alla citata E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a. dell'intero ciclo del servizio (cfr. *infra* la fig. 1), comprendente le fasi dell'approvvigionamento, del vettoriamiento e della vendita, accedendo alle infrastrutture essenziali al servizio (misuratori compresi).

La vendita comporta l'attività di lettura, bollettazione, gestione del credito e incassi.

La quantificazione della tariffa è di competenza degli organi istituzionali del Comune di Borgo Chiese.

Il soggetto gestore adotta gli strumenti programmatici che includono il servizio di teleriscaldamento, anche quale fonte dei costi e dei ricavi (come da tariffa) di cui trattasi.

Sulla base del contratto del servizio e del contratto di concessione amministrativa per l'accesso alle reti comunali del teleriscaldamento, il gestore persegue gli obiettivi di servizio pubblico, in coerenza con il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario (cfr., del d.lgs. 175/2016, i citati artt. 1, c. 2; 4, c. 1 e 5, c. 1).

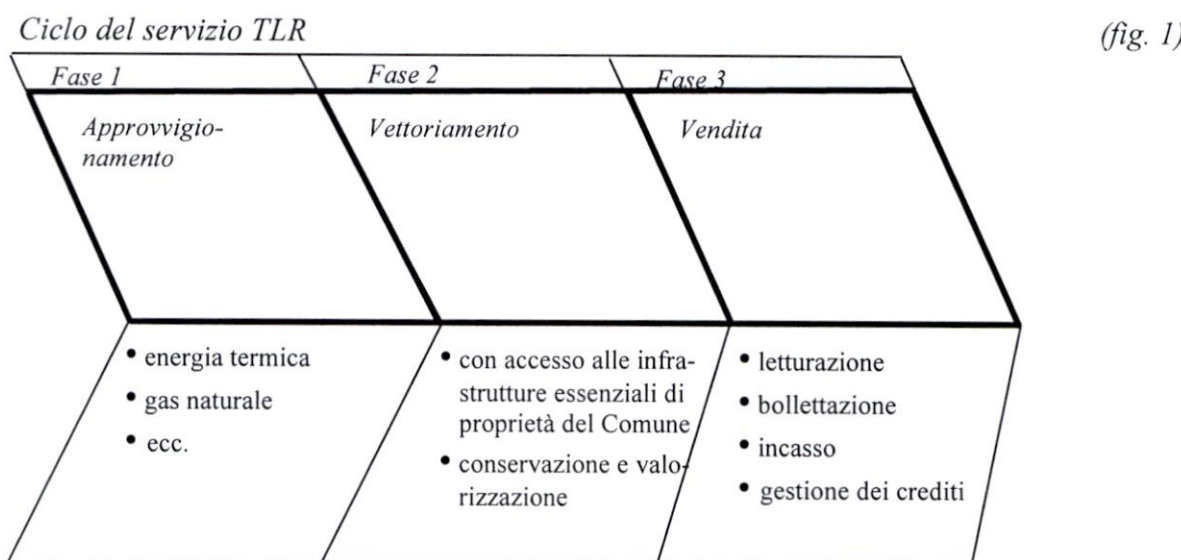
Gli *standard* tecnici, qualitativi e quantitativi sono stati esposti nel contratto di servizio e nel contratto di concessione amministrativa pluricitato, tra questi: a) i volumi annui in kwh suddivisi per le primigenie tre classi omogenee di utenza; b) la gestione dell'emergenza; c) le fonti di approvvigionamento dell'energia termica e relative condizioni; d) le modalità di bollettazione; e) l'efficienza del servizio rivolto in modo indifferenziato a tutta l'utenza anzidetta.

A tali *standards* quantitativi e qualitativi sono state riferite le tariffe applicate, con a carico del soggetto gestore la conservazione e valorizzazione delle infrastrutture essenziali di

proprietà (o nella disponibilità) comunale (manutenzioni ordinarie, migliorie che godono di autonoma capacità di utilizzazione, ecc.).

Nel dettaglio sono stati individuati gli indicatori: 1) di contesto; 2) economici; 3) di efficacia; 4) di efficienza. I primi individuano il contesto territoriale di riferimento; i secondi espongono i criteri di calcolo della tariffa (tra quota costi fissi e variabili); i terzi i volumi prestazionali; i quarti individuano gli aspetti qualitativi dell'erogazione del servizio (nell'attuale fase di natalità rispetto alla sua possibile curva di vita).

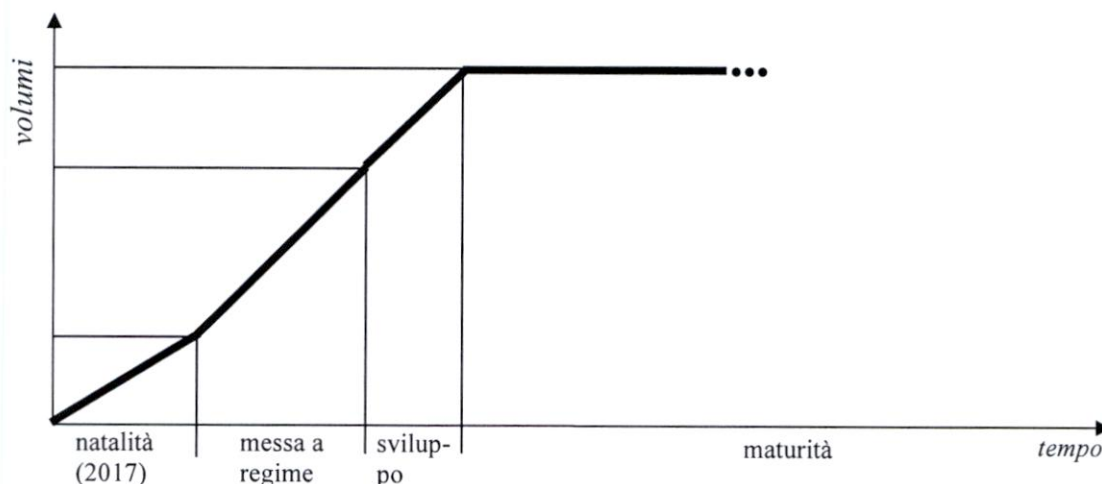
In sintesi il ciclo del servizio di TLR può essere (come da fig. 1) così raffigurato:



(Fonte: Da una idea di M. Porter)

Il posizionamento del servizio di TLR sulla sua curva di vita risulta essere (a valori non in scala) quello visualizzato con la fig. 2 che segue:

Il servizio di TLR di cui trattasi sulla curva di vita (fig. 2)



(Fonte: Contratto di servizio)

SEZIONE B.2

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Nella fase iniziale gli obblighi di servizio pubblico locale sono riferiti agli utenti ricompresi nelle tre classi indicate alla sezione B.1 di cui sopra.

Il Comune di Borgo Chiese è titolare del servizio, della quantificazione e approvazione della tariffa.

Il soggetto gestore è il titolare dell'esercizio del servizio (cfr. la successiva sezione C).

Il citato Comune è il titolare delle infrastrutture essenziali al servizio.

Il soggetto gestore rispetta i requisiti dell'*in house* di cui all' art. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso, d.lgs. 50/2016 (come corretto dal 20/5/2017 dal d.lgs. 56/2017) e dell'art. 16 (*Società in house*) d.lgs. 175/2016.

La componente dell'offerta – in questa fase iniziale di *start up* del servizio e di sua messa a regime – interessa, quindi, le tre classi anzi citate e, pertanto, il servizio non può, nella sua fase di natalità, ritenersi esteso a tutta la collettività, con carattere universale.

I costi del servizio in capo al gestore, in misura proporzionale agli obiettivi comunali, rispondono ai criteri di economicità, efficacia ed efficienza, tali da rendere più conveniente il servizio di teleriscaldamento (calore) rispetto a fonti energetiche diverse (gasolio, gas metano, ecc.).

Non esistono nel mercato locale operatori economici di settore.

Il gestore, attraverso la dinamica tariffaria, persegue i propri obiettivi di equilibrio economico – finanziario, in una logica di sana gestione dinamica.

Il servizio, quindi, non potrebbe essere fornito da operatori economici locali diversi dal gestore *in house*. Anche per la materia prima (fermo restando il citato Patto Territoriale della Valle del Chiese) non esistono fonti alternative al soggetto già individuato *ab origine* all'interno di detto Patto.

Per le classi omogenee di utenza anzidette è prevista l'applicazione (quindi) di prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili.

Non esistono, quindi, compensazioni degli obblighi di servizio pubblico o aiuti di Stato tra il citato Comune e a favore del soggetto gestore.

E' presidiato il principio di economicità in relazione al rapporto "qualità/prezzo".

A sua volta, il prezzo (posto al denominatore) risulta generato dal prodotto tra i volumi di energia termica erogata (e cioè venduta) rispetto a quella immessa in rete, e la tariffa applicata (al netto dei benefici fiscali e prima dell'Iva).

Mentre la qualità (posta al numeratore) tiene conto di un'ampia platea di aspetti di contesto territoriale, di posizionamento sulla curva di vita del servizio, degli obiettivi di efficacia (volumi) e di efficienza (qualità del servizio), tutti oggetto di esplicitazione all'interno del contratto di servizio.

Tale rapporto tiene comunque conto – da una parte – dell'evitare compensazioni o aiuti di Stato dal Comune al soggetto gestore e quindi dell'abbordabilità del prezzo applicato all'utenza (in questa fase di natalità) e – dall'altra – di consentire al gestore di perseguire il proprio equilibrio economico-finanziario (nella definizione fornita dall' art. 3, c. 1, lett. fff), del d.lgs. 50/2016).

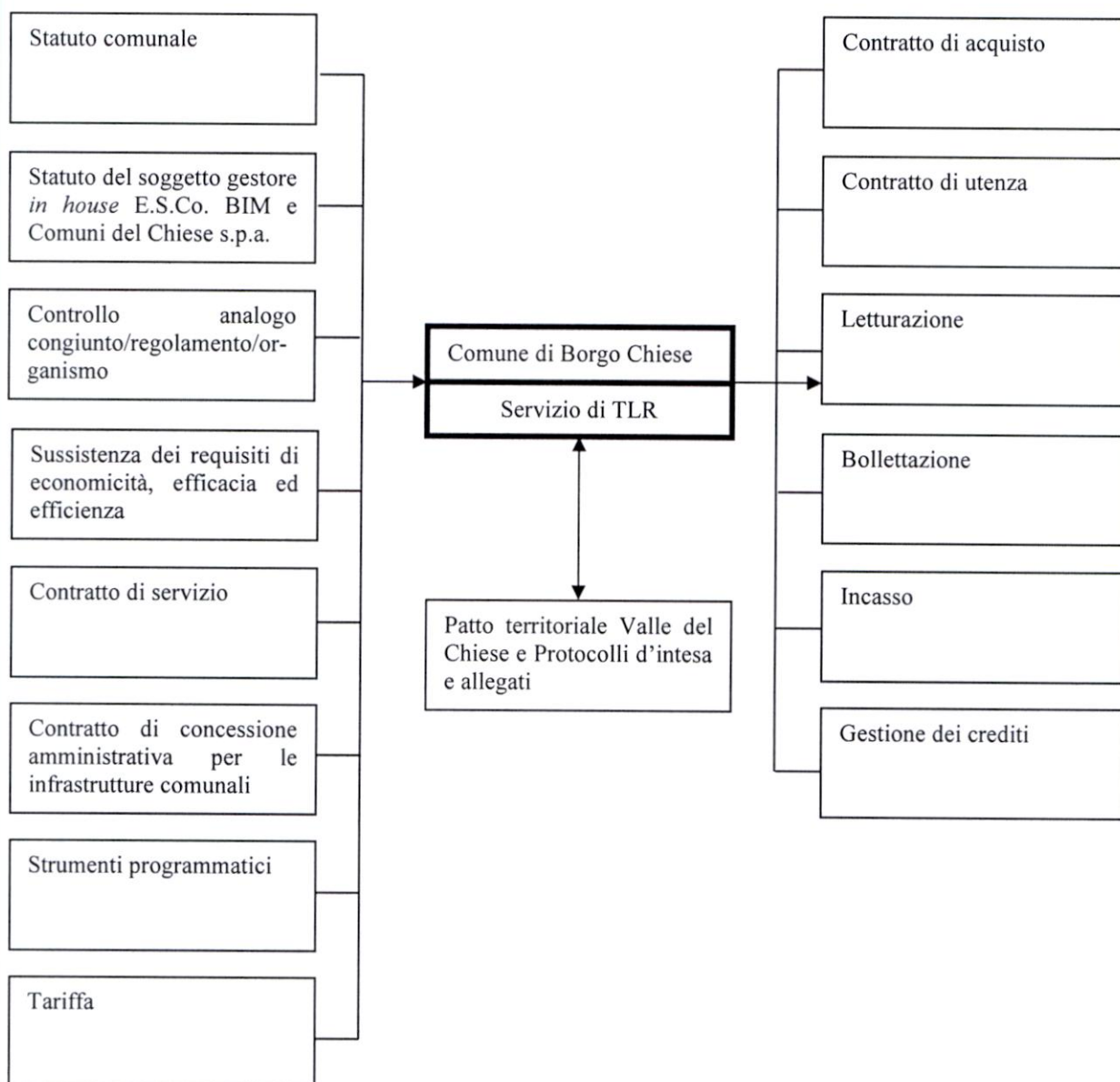
Graficamente (come da successiva fig. 3), si ha:

Il servizio di TLR nel Comune di Borgo Chiese

(fig. 3)

A monte

A valle



(Fonte: Contratto di servizio)

SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

SEZIONE C.1

IL MODULO GESTORIO

Trattasi di affidamento *in house* alla partecipata diretta E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a., attratta al controllo analogo congiunto come da relative previsioni statutarie e regolamentari, quale società di diritto privato ai sensi del Libro V, Titolo V, codice civile, che adotta come modello di governo quello tradizionale collegiale, con le azioni non quotate nei mercati regolamentari, in coerenza con il quadro ordinamentale indicato nella precedente sezione A, che gode di diritti speciali e/o esclusivi (nella definizione fornita dall' art. 3, c. 1, lett. III) e mmm), d.lgs. 50/2016).

Non trattasi, quindi, di costituzione di una nuova società *in house*.

Non trattasi di una modifica dell'oggetto sociale di una società *in house* pre-esistente, al fine dell'affidamento del servizio di cui trattasi.

Il soggetto gestore è stato specificamente costituito – anche in assenza di operatori economici di settore sul mercato locale – anche per l'erogazione del servizio di teleriscaldamento.

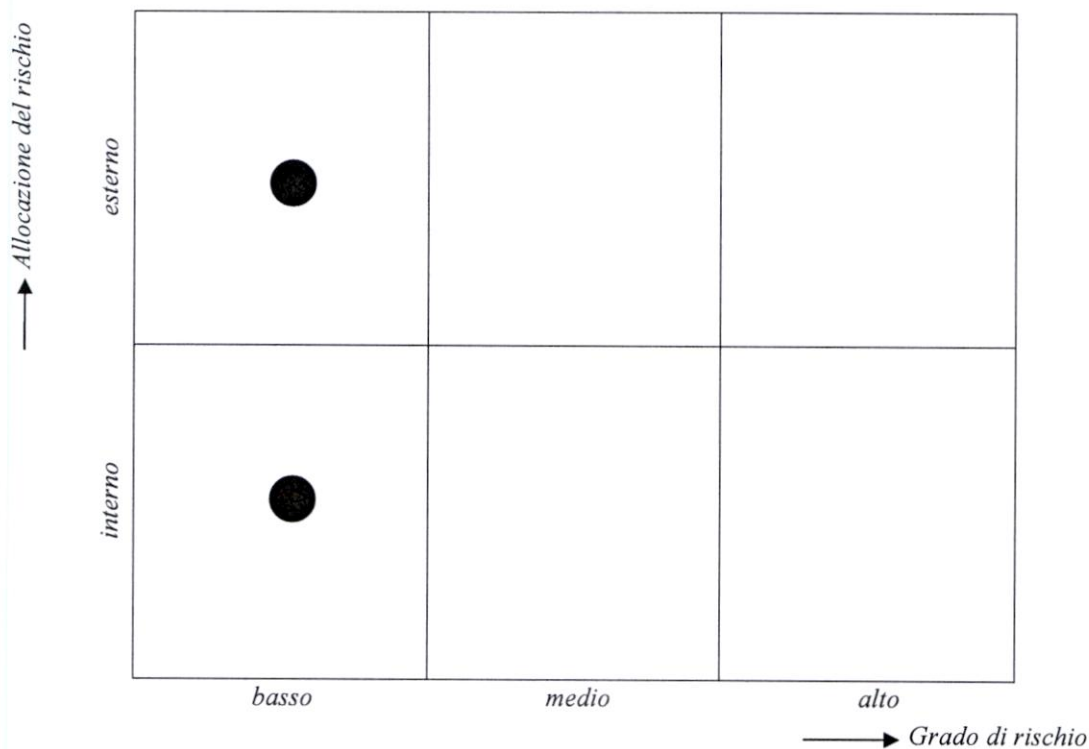
Trattasi di un servizio erogato da un soggetto gestore che risulta in possesso di tutti i requisiti per l'affidamento del servizio *in house*, in quanto:

- (i) è a totale partecipazione pubblica (tra enti pubblici ed enti locali compreso il Comune di Borgo Chiese);
- (ii) applica il controllo analogo congiunto come da previsioni statutarie e come da regolamento per l'applicazione del controllo analogo congiunto, in presenza di un organismo per il controllo analogo congiunto; in simmetria informativa con il dettato delle Direttive 2014/23/UE (Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione Testo rilevante ai fini del SEE), 2014/24UE (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE) e 2014/25/UE (Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE Testo rilevante ai fini del SEE), e quindi degli artt. 5, c. 9 escluso, 192, d.lgs. 50/2016 e degli artt. 4, c. 2, lett. a) e 16, d.lgs. 175/2016;
- (iii) l'attività è rivolta agli enti soci e alla relativa utenza da essi rappresentata in via esponenziale, nella misura superiore all'80% (quale vincolo di attività prevista dal codice dei contratti pubblici e dal Testo unico del 2016 applicato alle società a partecipazione pubblica).

Ai fini dell'apprezzamento del rischio si rinvia alla successiva fig. 4:

L' apprezzamento del rischio sul servizio di TLR nel caso di specie

(fig.4)



(Fonte: La presente relazione)

Si ritiene che:

- (i) a livello di grado di rischio / “interno”
esso possa qualificarsi come basso, in quanto sussiste l’adeguato patrimonio esperienziale in capo alla E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a. nel settore energetico;
- (ii) a livello di grado di rischio / “esterno”
esso possa qualificarsi come basso, in quanto trattasi di domanda adeguatamente certa, in presenza di infrastrutture essenziali al servizio di TLR realizzate ai sensi della vigente normativa, a costi di utilizzazione e di manutenzione contenuti, in una logica di “economia circolare” che privilegia il binomio “risparmio energetico/basso impatto ambientale”.

SEZIONE C.2

I PRESUPPOSTI DEL CONTROLLO ANALOGO PER L’AFFIDAMENTO DEI SPL IN HOUSE

I presupposti in rubrica assumono rilevanza più pregnante nel passare da una società a totale capitale pubblico monosocio ad una società plurisocio (come nel caso di specie).

Con tale distinzione devono essere allora letti (la platea de) i presupposti del controllo analogo nel seguito illustrati (seppur) anteriori (ma non per questo meno validi) ai dd.lgg. 50/2016 e 175/2016:

- i) TAR Veneto, sez. I, sent. 2/2/2009, n. 236 (*ex multis* cfr. anche Consiglio di Stato, sez. V, sent. 26/8/2009, n. 5082)
 - a) la necessità della totale partecipazione pubblica;
 - b) il divieto, sancito statutariamente, di apertura al capitale privato;
 - c) la riserva in capo a tutti i soci pubblici del potere di designare i componenti degli organi della società (v. voto di lista);
 - d) la possibilità di esercitare un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni importanti della società (v. la straordinaria amministrazione e i principali atti di ordinaria amministrazione);
 - e) la necessità che il controllo sia preventivo e non solo a posteriori e che siano previsti concreti poteri ispettivi e d’intervento (v. gli strumenti programmatici di controllo e di *reporting*);
 - f) la circostanza che l’impresa non deve acquisire una vocazione commerciale (attraverso nuovi servizi pubblici locali o altri soci pubblici);
 - g) la non sufficienza, per la configurazione del c.d. controllo analogo, degli ordinari strumenti di diritto civile;
 - h) il carattere speciale, rispetto a quelle disciplinate dal codice civile, delle società di capitali *in house* e la necessità di predisporre un meccanismo di controllo coerente con la peculiarità della forma societaria;
 - i) la possibilità che il capitale sociale della società *in house* sia partecipato da una pluralità di enti locali, purché il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi sia realizzato, indipendentemente dalla quota di partecipazione propria di ciascun ente, attraverso la costituzione di un ufficio comune, cui sia attribuito il compito di realizzare il coordinamento e la consultazione tra gli enti locali o attraverso il c.d. diritto di veto (ma v. *infra* la lett. «k»);
 - j) l’utilizzabilità dello strumento della convenzione di funzioni *ex* art. 30 del TUEL e art. 15, L. 241/1990 per l’esercizio del controllo analogo da parte di una pluralità di enti soci;
 - k) la previsione di un diritto di veto da parte di ciascun ente partecipante alla società nei confronti delle deliberazioni assunte dagli organi sociali in modo difforme dalle proposte, nonché della competenza dell’assemblea ordinaria della trattazione di argomenti inerenti a pretese della società sugli enti locali che a essa partecipano scaturenti dal contratto di servizio e corrispondente al diritto di veto di ciascun ente locale interessato sulle relative determinazioni (es. approvazione dello specifico contratto di servizio, ecc.);

- l) il diritto di recesso dalla società nei casi in cui l'ente socio abbia diritto a far valere la risoluzione o, comunque, lo scioglimento del contratto di servizio con la società;
- m) l'*in house* è legittimo soltanto nel caso in cui il soggetto affidatario abbia l'effettiva possibilità, all'interno del proprio contesto organizzativo, di svolgere con le proprie risorse il servizio oggetto dell'affidamento medesimo o, comunque, una sua parte significativamente consistente;
- ii) Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, delibera n. 102/2009
 - n) il rispetto dell'art. 18, L.133/2008 in materia di reclutamento e assunzione del personale;
 - o) il rispetto dell'art. 18, L. 133/2008 (e del D.Lgs. 163/2006) in materia di collaborazioni autonome;
- iii) TAR Abruzzo, sez. Pescara, sent. 7/3/2008, n. 145
 - p) il rispetto della carta dei servizi (v. art. 2, c. 461, L. 244/2007 e art. 30, L. 69/2009, l'art. 4, c. 11, lett. «g», L. 148/2011, nonché gli artt. 6 e 8, D.L. 1/2012);
- iv) Corte di cassazione, SS.UU., sent. n. 26283 del 25/11/2013
 - q) lo statuto sociale deve espressamente prevedere il divieto di cedere partecipazioni al capitale a soggetti privati (id est, dotati di personalità giuridica privata);
- v) Corte di giustizia CE del 29/11/2012 n. C-182/11
 - r) che ben riepiloga il controllo analogo a tutt'oggi nell'*in house*.

Si ricorda che la sez. reg. di controllo Umbria della Corte dei conti, con sentenza n. 354 del 8/11/2006, ha statuito che *«costituisce fonte di responsabilità amministrativa la permanenza di un consorzio in una società di produzione di beni e servizi che presenta diversi indici di diseconomicità ed inefficienza, tra i quali l'assenza di sede (costituita presso il consorzio stesso), di personale, di beni, oltre all'assenza di utili, tanto da far ritenere assente lo stesso concetto di azienda di cui agli artt. 2555, 2082 e 2475, n. 3, cc, vigente, quest'ultimo, prima del d.leg.vo n. 6/2003, nonché art. 2463, n. 3, cc, nel testo introdotto da tale decreto (c.d. "scatola vuota")»*. La stessa sentenza prosegue stigmatizzando che *«[...] Sussiste il danno da intermediazione commerciale qualora l'attività prevalente della società partecipata – formalmente annoverabile tra le imprese di produzione diretta dei servizi, che presuppongono una organizzazione aziendale dotata di una sede propria, di proprio personale e di propri beni strumentali, da combinare tra loro, insieme al capitale, per la produzione dei servizi stessi – è invece consistita in una mera intermediazione commerciale tra l'ente ed i suoi originari fornitori, per l'acquisto – tramite la stessa società – dei medesimi beni prima acquistati direttamente dai predetti fornitori, con un sovrapprezzo (a compenso dell'attività della società) ritenuto dannoso. In particolare, le rilevate carenze strutturali nell'organizzazione aziendale della società hanno comportato che essa, lungi dal porre in essere realmente una qualche attività di produzione diretta dei servizi che le venivano chiesti dall'ente ha semplicemente girato le richieste stesse agli operatori esterni (nella stragrande maggioranza dei casi già fornitori diretti dell'ente), ponendo in essere una attività che non può neanche definirsi di produzione indiretta o di scambio, propria delle imprese commerciali, ossia delle imprese che – come precisato dai difensori dei convenuti – attendono ad una attività di intermediazione, ex. art. 2195 C.C., ma che va definita di mera interposizione fittizia tra l'ente ed i suoi precedenti fornitori [...]»*.

Così come del resto già precisato il controllo analogo è più complesso nelle realtà multisocie (v. per es. i punti *sub* lettere «c», «j», «k»).

Ma vedasi anche le fondamentali sentenze riferite alle realtà *in house* di Corte di cassazione, sez. un., sentenze n. 10.299/2013, n. 26.283/2013 e n. 27993/2013 (sul solco della precedente sent. n. 26.806/2009) in materia di responsabilità erariale, «*per danno cagionato direttamente all'ente pubblico socio*».

Vedasi poi le novelle:

- (i) degli artt. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso e 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), d.lgs. 50/2016;
- (ii) degli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2; 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*) cc. 1 e 2, lett. a); 16 (*Società in house*), d.lgs. 175/2016;
- (iii) le Linee guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "*Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*", approvate dal Consiglio dell'ANAC con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, in vigore dal 27 giugno 2017 e i cui termini sono stati posticipati in un primo momento al 15 settembre 2017 con comunicato del Presidente ANAC del 10 maggio 2017, approvato dal Consiglio nell'adunanza del 10 maggio 2017, depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 maggio 2017 e in un secondo momento al 30 ottobre 2017, con comunicato del Presidente ANAC del 5 luglio 2017.

Si ricorda che prima delle Direttive 2014/23–24–25 UE, l'affidamento di un servizio pubblico locale *in house* risultava nutrito dal diritto vissuto (e ciò a partire dalla famosa sentenza di Corte di giustizia CE, sez. V, 18/11/1999, C–107/98, Teckal s.r.l. contro Comune di Viano, Reggio Emilia).

Dal bilancio consuntivo del soggetto gestore riferito al 2016 l'azienda registra un patrimonio netto di euro 6.397.927 contro un capitale dei terzi di euro 1.265.587, nel rapporto di 0,19/1 (contro una media Italia, 2,1/1, fonte Mediobanca *Dati cumulativi di 2060 società italiane (2016)*, settore: *Servizi pubblici*, Milano).

Tra il 2015 ed il 2016 il patrimonio netto è aumentato del 3,9%, con immobilizzazioni tecniche nette di euro 4.990.271 e attivo circolante di euro 2.673.243 (su un totale attivo di euro 7.663.514).

La gestione operativa ha presentato un risultato del 20,1% del valore della produzione (quest'ultimo pari a euro 2.139.222 rispetto ad euro 1.572.062 del 2015, pari al + 36%).

La redditività del patrimonio netto nel 2016 (depurato dal relativo risultato di esercizio) è stata pari al 3,9%. A sua volta tale risultato di esercizio riflesso sugli investimenti in immobilizzazioni tecniche sopracitate è stato pari al 4,8%: tali due indici confermano il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. fff), d.lgs. 50/2016 e quindi la sussistenza dei principi stigmatizzati dagli artt. 1, c. 2; 4, c. 1; 5, c. 1, del TU 2016.

L'utile netto atteso per il 2017 è pari ad euro 257.189 (+7,5% rispetto al 2016).

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA' DELLA SCELTA

Sulla base del Patto Territoriale citato e relativo Protocollo d'intesa ed allegati, la convenienza delle tariffe rispetto a fonti energetiche diverse costituisce presupposto per l'erogazione del servizio di teleriscaldamento (a prescindere dal relativo modulo gestorio).

Ne consegue che il presupposto dell'affidamento (*id est*, l'interesse pubblico) del servizio di teleriscaldamento di cui trattasi è che le relative tariffe risultino convenienti rispetto a fonti energetiche diverse.

E' stato quindi verificato che le tariffe prospettate siano tali da possedere i requisiti di economicità come sopra delineato.

Nel contempo, trattandosi di un soggetto gestore multiservizio, i costi di struttura sono ripartiti su una pluralità di servizi pubblici locali, quale aspetto di sé per sé capace di contenere la componente fissa della tariffa.

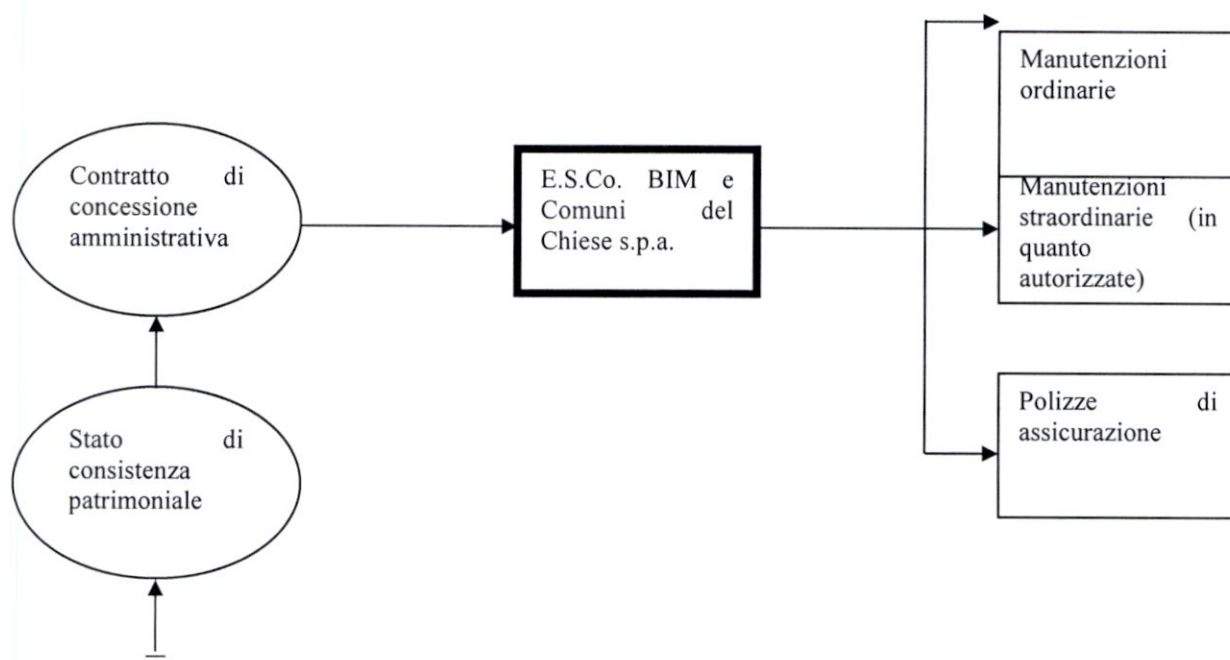
E', quindi, garantita l'economicità e l'efficienza (qualità) del servizio in capo ad un gestore che persegue l'equilibrio economico-finanziario, affidatario dell'intero ciclo del servizio di teleriscaldamento (approvvigionamento dell'energia termica, vettoriamento e vendita) come da precedente fig. 1.

La contrattualistica predisposta consente di perseguire – nel concreto – tali obiettivi, attraverso il contratto di servizio e il contratto di concessione amministrativa per l'accesso alle infrastrutture comunali essenziali al servizio (misuratori compresi) presenti nel territorio locale.

Da cui:

Conservazione e valorizzazione delle infrastrutture comunali essenziali al servizio di TLR

(fig. 5)



(Fonte: La presente relazione)

Le tariffe sono proposte dal gestore e, in coerenza con gli indirizzi di Consiglio comunale, sono quantificate e approvate dalla Giunta comunale.

Ai fini della motivazione economica della modalità di affidamento prescelta, fermo restando quanto già precisato sull'argomento, nel territorio di cui trattasi non sussiste la possibilità di affidare il servizio ad altri operatori privati. Ciò non consente una scelta riferita ad una concorrenza "nel mercato".

In particolare, il soggetto gestore non gode di compensazioni tra *surplus* e *deficit* all'interno delle stesse componenti del servizio erogato.

Tra le principali esternalità si ricorda l'approvvigionamento dell'energia termica verso il soggetto già individuato nel Patto Territoriale Valle Chiese e relativo Protocollo d'intesa.

Se quanto sopra vale per le specifiche condizioni del mercato locale, lo statuto, il controllo analogo (e relativo regolamento e organismo), il contratto di servizio, il contratto di concessione amministrativa per l'accesso alle infrastrutture essenziali al servizio di proprietà (o nella disponibilità) comunale, gli strumenti programmatici e di controllo e il modello tariffario adottato, risultano adeguati per porre nella condizione il soggetto gestore di assumere agli obblighi di servizio con economicità, efficacia ed efficienza.

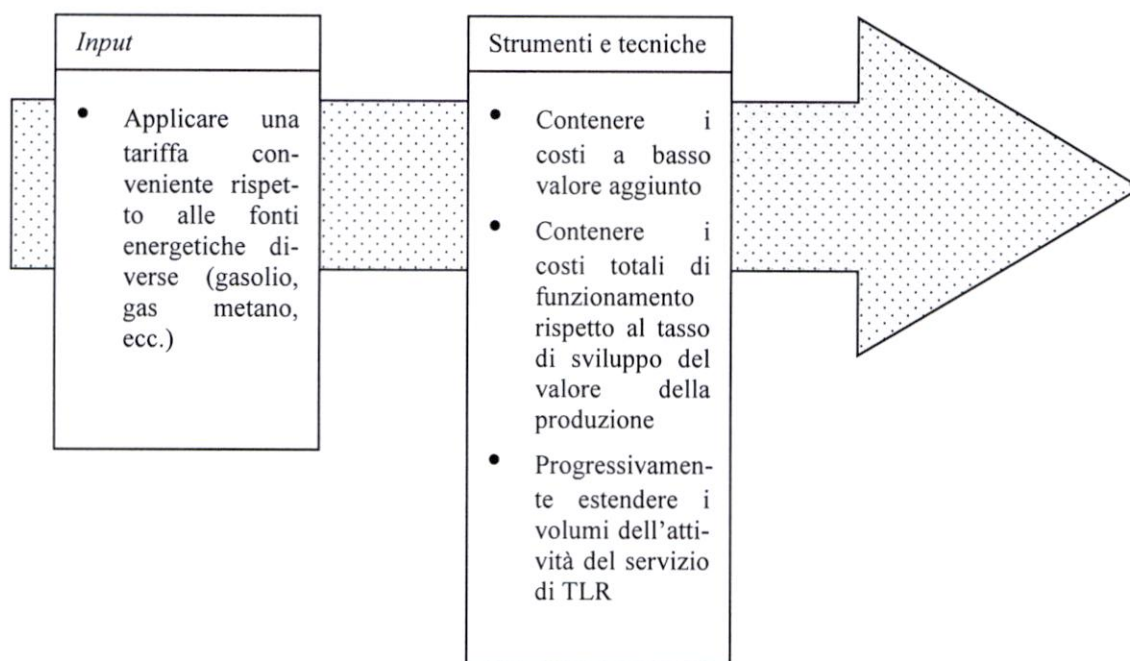
Non sussistono, quindi, le ipotesi di frammentazione del servizio.

Il contratto di servizio e il regolamento sul controllo analogo congiunto risultano tali da porre il Comune di Borgo Chiese nella condizione – concreta ed effettiva – di monitorare e controllare il servizio di cui trattasi.

L'obiettivo chiave è allora quello visualizzato nella successiva fig. 6:

Obiettivo chiave del servizio di TLR

(fig. 6)



(Fonte: Il contratto di servizio e delibere del Consiglio comunale del Comune di Borgo Chiese)

SEZIONE E

OSSERVAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

SEZIONE E.1

IL DETTATO DELL'ART. 34, CC. 20 E 25, L. 221/2012

In sintesi (come da tav. 1) si ha:

Art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012 (Sviluppo bis)

(tav. 1)

Il dettato del	Osservazioni
c. 20	Interessa tutti i nuovi affidamenti di SPL (di rilevanza economica) a soggetti da costituirsi ed a soggetti esistenti (istituzioni, aziende speciali, società <i>in house</i> , miste e concessioni). La relazione è riferita alla normativa comunitaria La relazione è pubblicata prima dell'affidamento
c. 25	Interessa i SPL per il cui affidamento, ai sensi dei precedenti cc. da 20 a 21, non è necessaria la pubblicazione di cui trattasi (a valere solamente per la distribuzione gas naturale, distribuzione energia elettrica, farmacie)

(Fonte: L. 221/2012, così detto Sviluppo-bis)

Sussistono pertanto gli obblighi:

- (i) di trasparenza e integrità
(d.lgs. 33/2013);
- (ii) di pubblicità sul sito *web* comunale
(art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012);
- (iii) d'informativa al MSE
(dMSE 8/8/2014);
- (iv) previsti dall'art. 192 del codice dei contratti pubblici
(Linee guida n. 7 deliberate dall'ANAC il 15 febbraio 2017).

SEZIONE E.2

ANALISI DELLA REDDITIVITÀ DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI TLR PER MODULO GESTORIO ALTERNATIVO. L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI

1. Aspetti introduttivi

Viene nel seguito esaminato per il servizio di TLR di cui trattasi il confronto tra l'affidamento: a) *in house*; b) in concessione a terzi; c) a società mista, quali moduli alternativi previsti dal vigente diritto comunitario e domestico.

2. La gestione *in house*

In sintesi si ha:

Vantaggi

- 1) nel caso di specie non trattasi di costituire una nuova società *in house*;
- 2) trattasi di un servizio pubblico locale già ricompreso nell'oggetto sociale del gestore *in house*;
- 3) sussistono le sinergie sistemiche a contenimento dei costi fissi;
- 4) le economie di scala, di scopo e di varietà a riduzione dei fattori produttivi operativi (es. costo del lavoro) ed extraoperativi (es. saldo della gestione finanziaria);
- 5) la flessibilità del personale;
- 6) non trattasi di attività *labour intensive*;
- 7) sussistono ampie quote di attività complessivamente internalizzate.

Svantaggi

- 1) sussiste un quadro legislativo di riferimento in continua evoluzione (a far data dall'anno 2000).

3. La gestione in concessione

In sintesi si ha:

Vantaggi

- 1) il Comune esternalizza *tout court* l'attività seppur mantenendo, come da atti di gara, l'attività d'indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo in una logica di partenariato pubblico privato contrattualizzato (PPPC).

Svantaggi

- 1) possono sussistere tensioni in materia di adeguamento delle tariffe in correlazione ai costi di gestione nella fase di natalità;
- 2) quanto esposto al punto precedente potrebbe negativamente riflettersi sulla qualità del servizio percepito dall'utenza;

- 3) le masse critiche iniziali sono modeste per un operatore economico;
- 4) l'attuale propensione a partecipare in gare di concessione (nell'attuale contesto economico) riferite alle *public utilities* risulta viepiù remota;
- 5) nel caso di specie non esiste un operatore economico sul territorio comunale.

4. La gestione tramite società mista

In sintesi si ha:

Vantaggi

- 1) di massima sono da ricollegarsi alla elevata cifra di attività (i volumi di cui trattasi risultano però del tutto incompatibili per una società mista);
- 2) la società mista potrebbe non essere attratta al codice dei contratti pubblici.

Svantaggi

- 2) tutti quelli derivanti da una nuova società orfana di massa critica fisiologica;
- 3) l'attuale bassa propensione a partecipare a gare di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI) in questa fase economica.

Infine (come da tav. 2) si ricorda che:

Dalle previgenti alle attuali Direttive comunitarie appalti

(tav. 2)

Direttiva Appalti	Esistente	Nuova
Settori ordinari	2004/18/Ce	2014/24/Ce
Settori speciali	2004/17/Ce	2014/25/Ce
Concessioni	inedita	2014/23/Ce

(Fonte: Direttive appalti dalla 3^a alla 4^a generazione)

5. Le tariffe del servizio di TLR

Le tariffe per classi omogenee di utenza, approvate dalla Giunta comunale, in coerenza con gli indirizzi di Consiglio comunale, risultano tali da consentire al soggetto gestore di perseguire gli obiettivi di equilibrio economico-finanziario.

Il tutto, tenendo conto che gli investimenti infrastrutturali sono stati sviluppati direttamente dal Comune di Borgo Chiese.

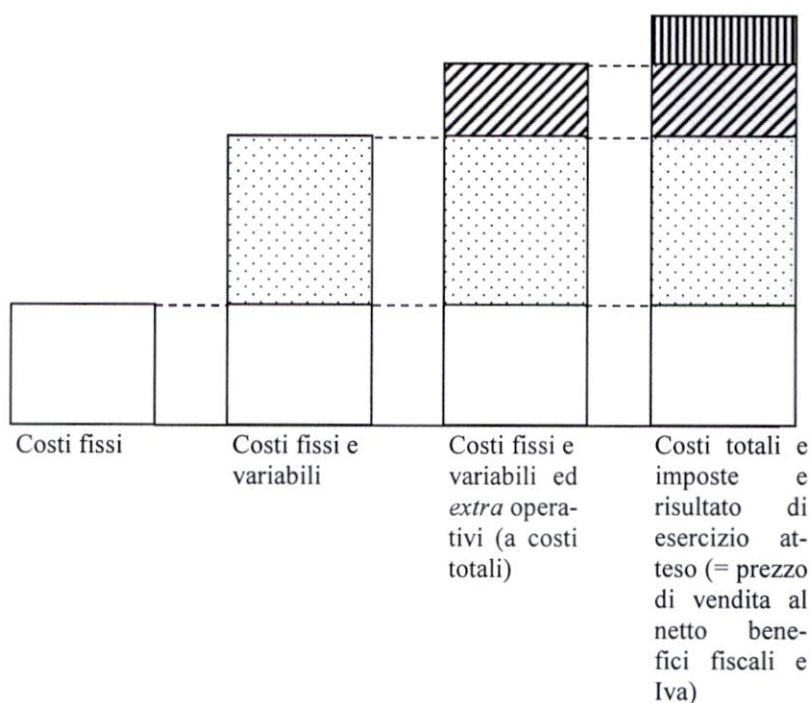
La suddivisione della tariffa in quota fissa e variabile e, quindi, tra costi operativi e costi *extra* operativi, ne consente una più analitica determinazione con conseguente migliore monitoraggio delle varie componenti di costo che via via ne determineranno le variazioni economiche.

Graficamente, come da fig. 7, si ha:

Formazione progressiva della tariffa

(fig. 7)

(Valori non in scala)



(Fonte: Contratto di servizio)

Tale tariffa consente al soggetto gestore di disporre di un adeguato equilibrio economico-finanziario (così come previsto dall' art. 3, c. 1, lett. «fff», d.lgs. 50/2016), remunerando la gestione (ivi compreso il rischio di settore e il rischio aziendale).

Sul punto vedasi anche gli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2; 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 1; 5 (*Oneri di motivazione analitica*), c. 1, d.lgs. 175/2016 (così detto TU 2016).

In particolare il citato art. 1, c. 2, recita: «2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica».

SEZIONE E.3

OSSERVAZIONI FINALI

In sintesi il servizio di cui trattasi può essere così classificato:

- 1) teleriscaldamento;
- 2) servizio pubblico locale di rilevanza economica d'interesse generale;
- 3) non a rete;
- 4) settori speciali;
- 5) a tariffa, a domanda individuale;
- 6) gestito *in house*;
- 7) sussiste il controllo analogo congiunto (relativo regolamento e Organismo);
- 8) sussiste il contratto di servizio;
- 9) sussiste il contratto di concessione amministrativa per l'accesso alle infrastrutture essenziali di proprietà (o nella disponibilità) comunale;
- 10) titolare del servizio è il Comune di Borgo Chiese;
- 11) titolare dell'esercizio del servizio *in house* è E.S.Co. BIM e Comuni del Chiese s.p.a., partecipata in via diretta dal Comune di Borgo Chiese;
- 12) titolare delle infrastrutture essenziali al servizio è il Comune di Borgo Chiese;
- 13) sussistono per l'applicazione dei diritti speciali o esclusivi le condizioni previste dall'art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- 14) sussistono le ragioni di pubblico interesse in esecuzione del Patto Territoriale della Valle Chiese, relativo Protocollo d'intesa dd. 21/4/2001 e relativi allegati e con la *mission* istituzionale del citato soggetto gestore, in un tutt'uno con il calmieramento delle tariffe rispetto a fonti energetiche diverse dall'energia termica;
- 15) in assenza di compensazioni o aiuti di Stato tra il Comune ed il soggetto gestore;
- 16) sussistono i presupposti di trasparenza e integrità prodromici all'affidamento del servizio;
- 17) sussistono le ragioni e i requisiti previsti dall'ordinamento europeo, che trovano ampia illustrazione nella presente relazione, la quale – pur non soggetta a sindacabilità – si è sforzata di porre in evidenza che non esistono compensazioni (intese come contributi in conto esercizio, aiuti di Stato, costi sociali, *et similia*) a favore del gestore del servizio TLR;
- 18) sussiste piena simmetria informativa con il dettato dell'art. 106 TFUE, il quale precisa che «1] *Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. C 115/90 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 9.5.2008.*
2] *Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.*

3] *La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni*»;

- 19) circa la motivazione sulla *necessità* di dar luogo all'affidamento, essa è da collegarsi agli impegni assunti con il Patto Territoriale Valle Chiese e Protocollo d'intesa connesso, avendo il Comune completato la costruzione delle infrastrutture essenziali proprietarie, come nel dettaglio illustrato;
- 20) circa la motivazione dell'*adeguatezza* del modulo gestorio, valgono le stesse osservazioni di fatto e di diritto di cui al punto precedente;
- 21) circa la motivazione della *proporzionalità* dei corrispettivi, valgono le stesse osservazioni di fatto e di diritto illustrate nella presente relazione;
- 22) oltre alle pluricite economie di scala, di scopo e di varietà, l'accorpamento del servizio di TLR al soggetto gestore consente al medesimo anche di ottimizzare le sinergie sistemiche, a tutto vantaggio della qualità del servizio erogato all'utenza;
- 23) in coerenza al dettato dell'art. 14 TFUE, il quale prevede che: «[...] l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi», si può rilevare che sia la ricerca dell'equilibrio economico-finanziario, sia il livello di redditività delle tariffe e la generazione dei correlati flussi finanziari positivi sono tali da porre il gestore nella condizione «di assolvere i propri compiti» istituzionali;
- 24) che rientra nella *mission* del soggetto gestore fare pertanto fronte agli obiettivi di necessità, adeguatezza e proporzionalità sopra ricordati, tenendo conto della stagionalità della domanda del servizio di cui trattasi;
- 25) che gli obiettivi di cui al punto precedente sono poi – nel concreto – perseguiti attraverso l'attività di indirizzo, pianificazione, vigilanza e controllo in capo al Comune di Borgo Chiese, “implementati” dall'attività di controllo analogo congiunto propria dell'*in house*, così come regolato dallo statuto sociale e dal relativo regolamento e dall'Organismo competente.

Tutto ciò precisato, si ritiene di aver adeguatamente fornite le informazioni alla base dell'impianto motivazionale di fatto e di diritto di cui:

- i) all'art. 97 Costituzione,
il quale recita: «1] *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*
2] *Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.*
3] *Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*»;
- ii) alle *Linee guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, UE Fondo Sociale Europeo, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali il Turismo e lo Sport,

FSE, dell'aprile 2013, le quali riportano le indicazioni sulla relazione di cui all' art. 34, c. 20, l. 221/2012 di cui trattasi.

Noto che il settore del teleriscaldamento non gode delle esimenti alla pubblicazione della presente relazione ricomprese nell' art. 34, c. 25, l. 221/2012.

Infine sotto il profilo tassonomico (ricordando che l'acronimo «SPL» significa “servizi pubblici locali”), come da tav. 3, si ha:

Tassonomia dei SPL

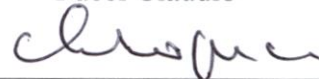
(tav. 3)

SPL	SPL, settori		SPL	
	speciali	ordinari	a rete	non a rete
Distribuzione gas naturale	X		X	
Distribuzione energia elettrica	X		X	
Servizio idrico integrato	X		X	
Servizio rifiuti solidi urbani		X	X	
Trasporto pubblico locale (•)	X		X	
Teleriscaldamento	X			X
Telecomunicazioni		X	X	
Gli altri SPL		X		X

(Fonte: d.lgs. 50/2016) (•) Tram, bus, metro, filo, ferro

In Borgo Chiese, 18 luglio 2017

Il Sindaco
Pucci Claudio



Prospettive

La presente relazione (suddivisa nelle sezioni anzi riportate) ha quindi fornito una risposta – la più comprensibile possibile – agli obblighi previsti dall'art. 34 (*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*), c. 20, l. 221/2012 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*).

In particolare ci si è soffermati sulla tipizzazione del contesto di riferimento (demografico, economico e mercatistico) che fa da sfondo fattuale alla presente relazione.

Per quanto possibile è stata sviluppata un'analisi comparativa tra i vari moduli gestori previsti dall'ordinamento vigente “innestati” sul contesto di cui trattasi.

Si è sempre tenuto presente la legislazione euro-unionista, provinciale e nazionale, in un tutt'uno con le norme di settore (cfr. *in primis*, oltre che le specifiche Direttive dell'UE anche l'art. 115, d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*), come integrato e corretto dal d.lgs. 56/2017 recante *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, in vigore dal 20/5/2017).

Bibliografia

- BARBIERO A., *E' l'ente a qualificare il servizio*, in *Il Sole-24 Ore*, n. 265 del 27/9/2010
Milano
- BARONI D., *Enti locali e aziende dei servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2004
- BASSI F., *Brevi note sulla nozione di interesse pubblico*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Mucchi E., Modena, 1996
- CALZONI M., *Il bilancio nei servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2000
- *La legge di stabilità 2014 (un solo articolo, pochi commi, una grande rivoluzione)*, in atti Seminario Cispel Lombardia Service, Milano, 1^a edizione gennaio 2014 e 2^a edizione febbraio 2014
 - *L' affidamento in house ora normata dalla nuova direttiva appalti comunitaria (prima disciplinato dalla sola giurisprudenza comunitaria)*, in atti Seminario Cispel Lombardia Service, Milano, maggio 2014
 - *Trasparenza & integrità (per i soggetti dell'art. 11, cc. 2 e 3, d.lgs. 33/2013)*, in atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, ottobre–novembre, 2015
 - *Trasparenza & integrità (per i soggetti dell'art. 11, cc. 2 e 3, d.lgs. 33/2013)*, in atti seminario ALA Servizi s.r.l., Ladispoli (RM), gennaio 2016
 - *Trasparenza & integrità (per i soggetti dell'art. 11, cc. 2 e 3, d.lgs. 33/2013)*, in atti seminario Casalasca Servizi s.p.a., Casalmaggiore (CR), gennaio 2016
 - *Trasparenza & integrità. Il nuovo decreto trasparenza e integrità per le società e le aziende partecipate degli enti locali (d.lgs. 97/2016 in vigore dal 23/6/2016)*, seminario realizzato sotto l'egida del Comune di Palermo per le proprie società partecipate quali AMG Energia s.p.a., RAP s.p.a., Re.Se.T Palermo Scpa, Sispi s.p.a., Palermo Ambiente s.p.a., AMAP s.p.a., dicembre 2016
 - *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 1^a ediz. 20 ottobre 2016, 2^a ediz. 26 ottobre 2016, 3^a ediz., 16/11/2016;
 - *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, in Atti seminario Comune di Aosta – A.P.S. S.p.a., Aosta, ottobre 2016;
 - *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, in Atti seminario A.S.M. Voghera s.p.a., Voghera, novembre 2016;
 - *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, seminario realizzato sotto l'egida del Comune di Palermo per le proprie società partecipate quali AMG Energia s.p.a., RAP s.p.a., Re.Se.T Palermo Scpa, Sispi s.p.a., Palermo Ambiente s.p.a., AMAP s.p.a., *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, dicembre 2016;
 - *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016). Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) ai fini delle modifiche statutarie (d.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016)*, in Atti seminario Comune di Schio, aziende e società partecipate del bacino Alto-Vicentino, Schio (Vicenza), gennaio 2017

- *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di tre giornate ERSU s.p.a., Pietrasanta (LU), 13 – 20 – 27/6/2016
- *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di una giornata MEA s.p.a.; CBL s.p.a.; CBL Distribuzione s.r.l.; Mede (PV), 12/12/2016
- CALZONI M., QUIETI A., ZUCCHETTI A., *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di tre giornate C.L.S. s.r.l., Milano, 19 – 26/5/2016 e 8/6/2016
- CALZONI M., ITALIA V. QUIETI A., ZUCCHETTI A., *Le linee guida dell'ANAC al codice appalti*, in atti Seminario Cispel Lombardia Service – Confservizi Cispel Lombardia, Fondazione Stelline, Sala Chagall, Milano, 13/12/2016
- CALZONI R., *La funzione di vigilanza dell'ANAC*, in corso di stesura
- *Autorità nazionale anticorruzione e funzione di vigilanza collaborativa: le novità del Codice dei contratti pubblici*, in federalismi.it, 2016
- *Spunti sulla funzione di regolazione dell'Anac tra linee guida e segnalazioni* in Servizi pubblici locali e regolazione, (a cura di) M. Midiri e S. Antoniazzi, Editoriale Scientifica, 2015
- *La farmacia pubblica, tra moduli gestori e cessione della titolarità*, Nuova Giuridica, 2015
- *La concessione del servizio farmaceutico pubblico locale (commento a Cons. St. sez. III, sent. n. 5587 del 13/11/2014)»,* in www.federalismi.it, 2014
- *La concessione a terzi quale modulo gestorio del servizio farmaceutico pubblico locale tra diritto UE e giurisprudenza nazionale»,* in www.giustamm.it, 2014
- *Gli adeguamenti di statuto sociale dopo la nuova direttiva europea sull'in house»,* in I servizi funerari, n. 3/2014, Euro act Editore, Ferrara, 2014
- *Sulla riduzione a gettone di 30 euro negli organi delle aziende speciali semplici o consortili*, in L'amministrazione Italiana, annuale 2012, Empoli, 2013
- CARPANI G., *Le aziende degli Enti locali*, Giuffrè E., Milano, 1992
- CARTEI GIAN FRANCO, *Il servizio universale*, Giuffrè E., Milano, 2002
- CASSESE S., *Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Giuffrè E., Milano, 2000
- *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè E., Milano, 2000
- CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO, *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Giuffrè E., Milano, 1997
- CLEMENTE DI SAN LUCA O., *I nuovi confini dell'interesse pubblico*, Cedam, Padova, 1999, «l'interesse pubblico è figlio diretto dell'interesse comune, del bene comune».
- DELLI SANTI R. – SANTIAPICHI X., *La gestione dei servizi pubblici locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2000
- DE NARDIS S. (a cura di), *Le privatizzazioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2000
- FERRI M. – BALDAZZI P., *I servizi pubblici locali*, Maggioli E., Rimini, 2000
- GIANNELLI G., *Impresa pubblica e privata nella legge antitrust*, Giuffrè E., Milano, 2000
- GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001
- UFFICIO STUDIO MEDIATEBANCA, *Dati cumulativi di 2023 Società italiane (2012)*, Mediobanca, Milano, 2011
- GHINI, AREZZO E., *La prospettiva costituzionale della tutela della concorrenza*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 04.459/2012, Giuffrè E., Milano, 2012

- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2004
- FACCHINI C., *Come realizzare un'indagine di «customer satisfaction»*, in *Azienditalia*, n. 10/2004, Ipsoa, Milano
- IEVA L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, Ipsoa, Milano, 2002
- JORIO F., MONTILLA E.; GUZZO G., JORIO E., *Considerazioni sulla riforma dei servizi pubblici locali all'indomani della sentenza della Consunta n. 272 del 2004 e dell'ordinanza del Consiglio di Stato di remissione alla Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 4/2004, Maggioli E., Rimini
- MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2001
- MIDIRI M., *Tutela della concorrenza e giurisdizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013
- ORNAGHI L., *Voce Interesse pubblico*, in *Enciclopedia Scienze sociali Treccani*, vol. V, Roma, 1996
- OSBORNE D. GAEBLER T., *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995
- PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo*, Cedam, Padova
- PISCHEL G., *La municipalizzazione in Itali ieri, oggi, domani*, Confederazione della Municipalizzazione, Roma, 1965
- TESSAROLO C., *Le società di capitali costituite tra Comune e farmacisti*, in *L'Azienda speciale e le altre forme d gestione dei servizi pubblici locali*, Publitecnica, Brescia, 1994
- TRINCIA G., *Il consumatore attivo. Istruzioni per l'uso dei servizi pubblici e strumenti di tutela dei diritti*, Editori Riuniti, Roma, 2003
- VALERI S., in *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, in *Enti pubblici*, n. 3/2004, Master, Roma

Sitografia

- ANAC (<http://www.anticorruzione.it>)
- Codice civile (www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-civile)
- Consiglio di Stato/TAR (www.giustizia-amministrativa.it)
- dMSE8/8/2014 (www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/DECRETO_8_agosto_2014_Osservatorio_servizi_publici_locali.pdf)
- Invitalia www.mise.gov.it; www.spl.invitalia.it; osservatoriospl@invitalia.it
- Istat (www.istat.it)
- Medio Banca (www.medio banca.com/it/stampa-comunicazione/news/medio banca-pubblica-la-nuova-edizione-dei-dati-cumulativi-di-2060-societa-italiane.html)
- Ministero dello Sviluppo Economico (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>)
- Normattiva (www.normattiva.it)