

Al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Como  
**dr. Franco Fragolino**

E p.c.

**Ai Capigruppo dei Gruppi Consiliari**  
del Consiglio Comunale del Comune di Como  
al Segretario Generale del Comune di Como  
**dr.ssa Antonella Petrocelli**  
al Prefetto della Provincia di Como  
**dr. Bruno Corda**

**OGGETTO: Bando di gara per l'affidamento del servizio energia degli impianti termici degli edifici del Comune di Como (Bando-calore). Richiesta di convocazione del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 29 del Regolamento per il Consiglio Comunale**

I sottoscritti Consiglieri Comunali,

**RICHIAMATI :**

- a) l'oggetto del servizio in affidamento attraverso il bando di gara in questione **riguardante gli impianti termici di un centinaio di edifici comunali** e comprendente, oltre l'ordinaria fornitura di combustibile, attività rilevanti in campo energetico quali la gestione e la conduzione dei predetti impianti, la loro ristrutturazione, riqualificazione tecnologica, manutenzione ordinaria e straordinaria, adeguamento normativo
- b) la notevolissima importanza del bando di gara medesimo nella **definizione della politica energetica comunale per il prossimo decennio**
- c) il rilievo del relativo impegno economico per il Comune, avendo la gara **una base d'asta di 39 milioni di euro** (IVA ed eventuali opere connesse extra-contratto escluse)
- d) la lunga e travagliata istruttoria, avviata nell'ormai lontano mese di maggio 2012, più volte sospesa per ragioni di merito dalle stesse Autorità comunali preposte

**CONSIDERATI :**

- e) la proposta avanzata all'Amministrazione Comunale di Como, già nello scorso mese di giugno 2013, da **ANCI-Associazione Comuni Italiani e Nomisma**, importante società di studi economici, di effettuare, a titolo gratuito, sul patrimonio immobiliare della nostra città un "**Progetto-Pilota**" avente per oggetto **l'efficientamento energetico degli edifici**, ovvero una tematica **ricomprensente** lo stesso oggetto del Bando-calore in gara

- f) l'ormai prevalente orientamento di comunità scientifica e istituzioni pubbliche, a ritenere superata, negli affidamenti del servizio-calore degli immobili, l'impostazione che si limita alla **fornitura di combustibile e ad interventi solo sugli impianti**, come nel caso del Bando-calore del Comune di Como
- g) per contro, l'ormai prevalente orientamento di comunità scientifica e istituzioni pubbliche a richiedere di intervenire **globalmente sul "sistema impianti-edificio"**, come è emerso in occasione di eventi svoltisi in questi ultimi mesi anche a Como (intervento **dr.ssa Saveria Sechi** al Seminario Lumière del 31 maggio 2013 presso la Camera di Commercio di Como; intervento **dr.ssa Maria Teresa Vaccaro** al Convegno del 27 giugno 2013 presso Como NEXt di Lomazzo e organizzato dall'Associazione Energy ch-it con la Camera di Commercio di Como)
- h) la crescente diffusione di esperienze intraprese da altri Enti Locali orientati ad intervenire nel campo dell'efficientamento energetico del proprio patrimonio immobiliare globalmente sul "sistema impianti-edificio" e con strumenti di gara più appropriati come i **"progetti di finanza"** (esempio: **Progetto Leonardo MFM spa – Proposta di Project Financing per la Concessione di servizi relativa agli immobili dell'Amministrazione Provinciale di Milano**)
- i) l'evoluzione più recente della **legislazione di settore**, a partire dalle ultime direttive comunitarie (Risoluzione del Parlamento Europeo definitivamente adottata dal Consiglio Europeo in data 04 ottobre 2012)
- j) le Note datate 25 giugno e 01 luglio 2013 inviate a tutti i Consiglieri Comunali dell'associazione di imprese provinciale **Legacoop Como-Lecco** aventi per oggetto diversi e documentati rilievi critici all'indirizzo dell'impostazione del Bando-calore in corso

#### **DATO ATTO :**

- k) che, in data 25 giugno 2013, il **Consigliere Luca Ceruti** presentava due **Mozioni urgenti** con le quali chiedeva la sospensione e la revoca del Bando-calore in corso di espletamento
- l) che, a proposito del contenuto delle predette mozioni, il **Segretario Generale del Comune dr.ssa Petrocelli**, in una propria nota del 03 luglio 2013, richiamando la regola generale secondo cui nella Pubblica Amministrazione (...) "le decisioni di revoca, ritiro o annullamento di procedure già poste in essere, debbono essere supportate da presupposti corretti ed adeguata motivazione", confermava - nella funzione di responsabile della legittimità di ogni atto comunale (...) - la prerogativa esclusiva ed inderogabile in capo all'organo politico di operare le opportune valutazioni di merito che potranno giustificare o meno l'adozione del predetto provvedimento".

#### **TENUTO CONTO :**

- m) dell'imminente conclusione dell'istruttoria della **Commissione giudicatrice** appositamente costituita per l'espletamento delle procedure del bando in oggetto e i cui lavori hanno preso avvio dal 01 luglio 2013 sotto la Presidenza dell'ing. Antonio Ferro, Direttore Area Opere Pubbliche del Comune nonché Responsabile Unico del Procedimento - R.U.P.

## CHIEDONO :

- A - di convocare un **Consiglio Comunale** ai sensi dell'art. 29 del Regolamento per il Consiglio Comunale del Comune di Como avente il seguente **ordine del giorno** :
- 1 - **Bando di gara in corso per l'affidamento del servizio energia degli impianti termici al servizio degli edifici del Comune di Como (Bando-calore).**  
**Esame e valutazioni dei rilievi critici emersi successivamente all'indizione della gara a seguito della proposta di ANCI-Nomisma (giugno 2013), dell'evoluzione della legislazione di settore, delle più recenti esperienze di altri importanti Enti Locali e dei contributi presentati, ai sensi di legge, da soggetti portatori di interessi diffusi**
  - 2 - **Determinazioni del Consiglio Comunale, ai sensi degli articoli 27 e 28 del proprio Regolamento, sulle mozioni di sospensione o di revoca del Bando di gara in corso per l'affidamento del servizio energia degli impianti termici al servizio degli edifici del Comune di Como (Bando-calore) presentate dal Consigliere Comunale Luca Ceruti in data 25 giugno 2013**
- B - di offrire all'Amministrazione Comunale un supporto autorevole, competente e obiettivo nelle determinazioni che dovrà assumere, prevedendo lo svolgimento di una parte del Consiglio Comunale di cui si chiede la convocazione **in forma "aperta"** con l'intervento, previo invito, dei responsabili del citato **Progetto-pilota di ANCI-Nomisma**, dei **rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale di Milano** impegnati nella citata Proposta di Project Financing, dei rappresentanti della comunità scientifica esperti della materia quali le già citate **dr.ssa Saveria Sechi e dr.ssa Maria Teresa Vaccaro**, dei rappresentanti di **Legacoop Como-Lecco** presentatori delle richiamate note di contributo e di altri soggetti portatori di interessi diffusi di cui sarà ritenuto utile e positivo il contributo

A supporto delle richieste sopra elencate, si completa la presente istanza, ai sensi del comma 3 del citato art. 29 del Regolamento del Consiglio Comunale, con la **RELAZIONE** allegata.

### I Consiglieri Comunali

Luca Ceruti

Mario Molteni

Laura Bordoli

Francesco Scoppellitti

Enrico Cenetempo

Anna Veronelli

Alessandro Rapinese

Ada Mantovani

RICHIESTA DI CONVOCAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE (ART. 29 REGOLAMENTO) AVENTE PER OGGETTO IL BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO ENERGIA DEGLI IMPIANTI TERMICI DEGLI EDIFICI DEL COMUNE DI COMO (BANDO-CALORE)

### RELAZIONE

#### A. IMPORTANZA DEL PROVVEDIMENTO E SUA BREVE CRONISTORIA

1. Il Bando ha come oggetto l'affidamento del **Servizio energia** comprendente sia la **fornitura di combustibile che gestione, conduzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, adeguamento normativo, riqualificazione tecnologica e lavori di ristrutturazione degli impianti termici** al servizio degli edifici di proprietà comunale.
2. Gli edifici comunali inclusi nell'appalto **sono ben 109** per un consumo annuo stimato di circa 4 milioni anno di metri cubi di metano. Nel precedente bando del 2002 gli edifici erano 120 con un consumo annuo stimato pari a circa 2,7 milioni di metri cubi di metano. Il Bando impegna il Comune **per 9 anni e prevede una base d'asta di circa 39 milioni di euro** (IVA ed eventuali opere connesse extra-contratto escluse).
3. Il Bando e, soprattutto, la sua impostazione tecnico-amministrativa sono stati messi a punto nel corso della passata **Amministrazione Bruni**. Il Dirigente del Settore Opere Pubbliche nonché Responsabile Unico del Procedimento - R.U.P. ing. Antonio Ferro, **in data 18 maggio 2012**, provvedeva a bandire la gara per l'assegnazione del servizio con termine ultimo per la presentazione delle offerte il 07 agosto 2012.
4. E' doveroso segnalare che contemporaneamente all'avvio della procedure di gara, la legislazione e la regolamentazione di questo tipo di servizi conosceva una **significativa innovazione** con l'approvazione **in data 11 settembre 2012** da parte del **Parlamento Europeo** di una risoluzione che il **Consiglio Europeo** adottava definitivamente **in data 04 ottobre 2012**. Tale Direttiva disponeva l'introduzione di nuove misure vincolanti per arrivare a ridurre del 20% i consumi energetici **intervenendo sull'uso più efficiente degli edifici** (cd. **"efficientamento energetico"**) e **non più solo degli impianti**.
5. Stante l'avvio della procedura di gara e considerate queste nuove disposizioni normative, la **nuova Amministrazione Comunale** non poteva esimersi dall'avviare **il riesame dei contenuti del provvedimento e, in particolare, del bando**. Per consentire tale revisione, il R.U.P. ing. Ferro doveva disporre **diverse proroghe** del termine per la presentazione delle offerte e della conseguente apertura dei plichi che, infatti, scorreva fino al 09 gennaio 2013. **In data 08 gennaio la seduta pubblica di apertura dei plichi veniva rinviata a data da definirsi**.
6. In data 10 aprile 2013 l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, a cui si era rivolta un'azienda del settore (Ambrogio Moro s.p.a.) sollevando alcune **questioni di legittimità della procedura**, rendeva noto il parere con il quale dichiarava di ritenere (...) **"nei limiti di cui in motivazione, che la disciplina di gara predisposta dalla stazione appaltante** (...) risultava (...) **conforme alla normativa di settore"**(...). (Parere n. 41 del 27 marzo 2013 con oggetto la risposta ad istanza per soluzione controversie ex art. 6 comma 7 lettera n) D. Lgs. n. 163/2006).

7. Agli inizi del mese di maggio 2013 veniva comunicata al **Comune di Como** la possibilità di aderire al **Progetto pilota** di **A.N.C.I.** (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e **Nomisma - Società di Studi Economici** con oggetto **“Efficientamento energetico e valorizzazione immobiliare”**. Coinvolti in tale progetto, oltre a Como, sono solo altre 3 Comuni : **Milano, Lecce e Trieste.**

Il “Progetto” consentirà al Comune di Como non solo di disporre a titolo gratuito di significativi test di audit energetico sul proprio patrimonio, ma soprattutto potrà fornire indicazioni qualificate e innovative circa la definizione della strategia e degli obiettivi di intervento nel campo dell’efficientamento energetico, il tutto sempre a titolo gratuito. Per sottolineare l’assoluta importanza dell’opportunità e la qualificazione dei soggetti in campo, riportiamo qui di seguito, per stralcio, due passaggi illuminanti della documentazione illustrativa dell’iniziativa.

*A.N.C.I. – (...) “La Fondazione Patrimonio Comune (F.P.C.) di ANCI promuove e sostiene questa iniziativa ritenendo molto valida la strutturazione di una campagna di sperimentazione soprattutto al fine di individuare percorsi replicabili in tutte le realtà del Paese riconoscendo – e promuovendo con iniziative centrate sul tema dell’efficientamento energetico – l’argomento oggetto di questa sperimentazione. (...) Si ritiene infatti di dover largamente rilanciare le operatività in questo settore riconsiderando orizzonti più ampi di quelli finora trattati e riguardanti principalmente l’impiantistica, relativi soprattutto ad azioni più a lungo termine, ovvero all’integralità del concetto di riqualificazione con maggior attenzione all’immobile nella sua interezza.”*

*NOMISMA - (...) Si aspetta da tale approfondimento diretto, esattamente come ANCI e FPC, la possibilità di offrire un metodo (costruzione del patrimonio informativo secondo standard) e soluzioni operative utili ad agevolare l’azione dei Comuni. Ritiene che l’efficientamento energetico debba poter essere visto come un “di cui” della valorizzazione immobiliare e, anche perché interessata ad un più ampio rinnovamento nel pensiero di valorizzazione, ha sottoscritto il protocollo con ANCI e FPC. Per questo motivo mette in campo una formula d’azione duplice: la prima “dal macro al micro”, ovvero dalla ricerca nazionale alla sperimentazione puntuale sul patrimonio immobiliare comunale; la seconda “dall’edificio-impianto al patrimonio”, ovvero dalla logica del singolo immobile a quella di un portafoglio di immobili variegati per caratteristiche e funzioni.”*

Il “Progetto” era così articolato. Al termine di una prima fase della ricerca di carattere analitico, da svolgere entro il mese di luglio 2013, erano previste le fasi di condivisione dei risultati, l’elaborazione dei dati e la successiva definizione della strategia di intervento con gli obiettivi della sperimentazione. **La chiusura del Progetto era prevista per la fine dell’anno 2013.**

Il Comune di Como sembra aver aderito all’iniziativa di ANCI e Nomisma. Referente responsabile del coordinamento delle operazioni viene indicato **lo stesso ing. Antonio Ferro**, responsabile **anche della gara di appalto del Servizio energia.**

8. Lo stesso **ing. Antonio Ferro**, nella qualità di R.U.P. riteneva comunque di procedere alla **nomina della Commissione Giudicatrice della gara** che risultava così composta :
- lo stesso dirigente responsabile Settore Opere Pubbliche e R.U.P. **in qualità di Presidente**
  - l’arch. Piera Pappalardo, responsabile Servizio Prevenzione e Protezione Settore Opere Pubbliche

- il dr. Raffaele Buononato, dirigente responsabile Settore Risorse finanziarie, Tributi, Contabilità e Controlli
- l'avv. Marina Ceresa, dirigente responsabile Settore Contratti e Gare
- l'ing. Luca Baccaro, dirigente responsabile Settore Ambiente.

9. **In data 1 luglio 2013**, lo stesso Presidente ing. Antonio Ferro convocava la **prima riunione della Commissione Giudicatrice** che procedeva all'apertura delle buste delle offerte presentate per il **preliminare esame dei requisiti di partecipazione alla gara**.

Alla gara venivano ammessi tutti i **Raggruppamenti Temporanei di Impresa (R.T.I.)** partecipanti e cioè :

- R.T.I. : Capogruppo ACSM/AGAM spa (57,76%) + Manutencoop Facility Management (39,24%) + Eurenergy (3%)
- R.T.I. : Capogruppo Carbotermo (43,47%) + Primavera (37,69%) + Gesta (10,63%) + Cellini Soc. Coop. (8,21%)
- R.T.I. : Capogruppo Cofely (40%) + PVB Solution (27,5%) + Consorzio Nazionale Servizi con Coopservice Soc. Coop. (32,5%)
- R.T.I. : Capogruppo Nelsa (69%) + CPL Concordia spa (31%)  
Nelsa si avvale di CPL per i requisiti di capacità tecnica professionale nonché di SIRAM per la OG 11 e OG 1.

## B. QUALCHE CONSIDERAZIONE SULLA CRONISTORIA DEL PROVVEDIMENTO

---

A commento di questa breve cronistoria della procedura relativa al bando in oggetto, è doveroso evidenziare **alcuni importanti dati di fatto** sui quali si tornerà più avanti per sviluppare le riflessioni conclusive.

- 1 - L'appalto riguarda un **“servizio”** di grande rilievo sia in termini **strettamente economici** (importo e anni impegnati), sia per il **grande impatto** non solo sulla gestione del patrimonio immobiliare comunale, ma anche sulla qualità stessa delle condizioni di vita dei cittadini, riguardando il campo strategico delle scelte energetiche di una comunità.
- 2 - L'appalto del servizio **non prevede la riqualificazione energetica degli edifici**, diversamente da quanto disposto sia dal **Decreto legislativo n.115/2008**, sia **dalla Direttiva Europea 11 settembre 2012** (obbligatoria già per gli immobili dello Stato)
- 3 - Il citato Responsabile del Procedimento ing. Antonio Ferro ha disposto l'indizione della gara **4 giorni prima dell'insediamento del nuovo Sindaco e della nuova Amministrazione Comunale (22 maggio 2012)**, senza alcuna verifica con la stessa nuova Amministrazione sugli indirizzi tecnico-amministrativi da assegnare ad un così importante servizio comunale.
- 4 - L'ing. Antonio Ferro, Dirigente responsabile del Settore Opere Pubbliche, nel procedimento amministrativo in questione, **assomma nella sua persona 4 ruoli** :
  - è l'estensore del Capitolato di gara
  - è il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.)
  - è il Presidente della Commissione Giudicatrice dell'appalto
  - è il Referente per il Comune nel Progetto Pilota di A.N.C.I. e Nomisma con oggetto **“Efficientamento energetico e valorizzazione immobiliare”**.
- 5 - Esaminando i **“curricula”** dei componenti della Commissione Giudicatrice, **tutti funzionari interni all'Amministrazione Comunale**, risulta che **nessuno di loro**, nonostante i tre **“tecnici”** presenti, **abbia titoli di studio e professionali o esperienze lavorative nel settore specifico oggetto della gara, ovvero nel settore dell'ingegneria energetica, termotecnica ed impiantistica**.
- 6 - Tra le società concorrenti figura **ACSM/AGAM spa, azienda partecipata dal Comune** (ristorno al Bilancio 2012 del Comune pari a 800.000 euro) ultima appaltatrice del servizio in R.T.I. con la società Manutencoop.
- 7 - In ogni R.T.I. partecipante alla gara è presente un'impresa a carattere cooperativo (Manutencoop Facility Management, Cellini Società Cooperativa, Coopservice Società Cooperativa, CPL Concordia spa).Tra le società concorrenti, la ditta Nelsa, per partecipare alla gara, ha dovuto acquisire sia i requisiti di capacità tecnico-professionale di CPL Concordia nonché l'avvalimento per le categorie specifiche dell'appalto dalla società SIRAM.
- 8- In considerazione dei sopra riferiti ripetuti rinvii, sono palesemente **venuti meno tutti i presupposti che d'eterminavano l'urgenza** a procedere, essendo trascorsi **ben 16 mesi** dalla data di pubblicazione del bando (25 maggio 2012) senza aggiudicazione della gara.
- 9- In nessun caso **il nuovo contratto** potrà entrare in vigore **prima della stagione termica 2014-2015 (15 ottobre)** e di conseguenza sussistono i tempi necessari per una riformulazione del **bando di gara senza pertanto che la revoca dell'attuale bando e la sua riformulazione si sostanzino in un'ulteriore dilazione**.
- 10- Non è dato a sapersi se il Comune di Como, assente alla prima riunione a Roma del gruppo di lavoro, **si sia attivato nelle descritte fasi del Progetto pilota A.N.C.I. e Nomisma e se sì, a che punto sia il lavoro e quali i risultati**.

## C. I FORTI RILIEVI CRITICI ESPRESI PUBBLICAMENTE NEI CONFRONTI DEL BANDO IN CORSO

---

- 1 - La **nuova Amministrazione Comunale**, dopo il suo insediamento, decideva motivatamente di procedere nelle necessarie verifiche degli indirizzi e dei contenuti del Capitolato di gara. Le riserve che venivano manifestate, in particolare dal gruppo di lavoro coordinato dall'ing. Giorgio Fontana, erano radicali e riguardavano proprio la natura stessa del Bando di cui **non** si condivideva la vecchia e superata impostazione di **“contratto sui consumi” riferito ai soli impianti**, alternativo ai ben più efficaci **“contratti a compenso sui risultati” di vero efficientamento energetico degli edifici**.
- 2 - Dal **Bollettino n. 2 del 05 novembre 2012** della Lista di Maggioranza **“Amo la mia Città”**, il Bando di gara in corso veniva giudicato **largamente inadeguato** in quanto:
  - **non assumeva espliciti obiettivi e criteri di risparmio energetico**; il consumo a base d'asta era calcolato come media storica dei consumi degli ultimi 5 anni e, a fronte della diminuzione degli edifici e del miglioramento del rendimento degli impianti rispetto al 2002, anno del precedente bando, la gara prevedeva **l'aumento del consumo previsto**
  - prevedeva la superata tipologia del **“contratto sui consumi”** e non già quella innovativa del **“contratto a compenso sui risultati”**, ipotizzando ancora **interventi principalmente sugli impianti** e non già **interventi di riqualificazione energetica degli edifici, come prescritto dalla Direttiva Europea 11 settembre 2012** (obbligatoria già per gli immobili dello Stato)
  - faceva riferimento ad uno stato di fatto di edifici e impianti su cui **non erano stati completati i collaudi sui lavori riconducibili al bando precedente**, esponendo la gara a possibili errori di progettazione
  - non recepiva quanto previsto in materia di **tutela delle piccole e medie imprese** negli appalti pubblici dal Decreto Legge n. 201/2011 convertito dalla Legge n. 214/2011
- 3 - Questa posizione critica verso l'impostazione ed i contenuti del Bando veniva espressa anche **dall'associazione di imprese cooperative Legacoop di Como-Lecco**, a cui sono associate 3 delle 4 cooperative presenti in tutti i raggruppamenti ammessi alla gara. Dalle **“Note” del 25 giugno 2013 e del 01 luglio 2013 inviate ai Consiglieri Comunali di Como** si deducevano le seguenti pesanti riserve al Bando in corso :
  - prevedeva il ricorso a interventi **solo sugli impianti** e non già complessivamente **sul sistema impianti – edificio**
  - contrastava con l'orientamento di intervenire globalmente sul **“sistema impianti-edificio”** attraverso canali quali i **“finanziamenti tramite terzi”** e i **“progetti di finanza”**, impostazione questa ormai unanimemente sostenuta **da comunità scientifica e istituzioni pubbliche più rappresentative**, come emergeva anche in occasione di importanti eventi tenutisi a Como (intervento dr.ssa Saveria Sechi al **Seminario Lumière del 31 maggio 2013** presso la Camera di Commercio di Como; intervento dr.ssa Maria Teresa Vaccaro al **Convegno del 27 giugno 2013** presso ComoNExT di Lomazzo e organizzato dall'Associazione Energy ch-it con la Camera di Commercio di Como)
  - non prevedeva un **unico “soggetto imprenditoriale”** che assommasse **fornitura del combustibile e realizzazione degli interventi su impianti e immobili**, il solo modo per assicurare sia i sostanziosi investimenti necessari (che il Comune non sarà mai in grado di effettuare), sia la convenienza del soggetto aggiudicatario della gara a realizzare l'auspicabile risparmio energetico, di cui esso stesso potrà trarre vantaggio



- la nomina a Presidente della Commissione giudicatrice della gara della stessa persona che ha predisposto il relativo capitolato e che è anche Responsabile Unico del Procedimento (l'ing. Antonio Ferro), ancorchè formalmente ammessa dal Codice dei Contratti, **contrastava nei fatti con le disposizioni dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti** laddove stabiliscono che non possano far parte della Commissione giudicatrice tutti coloro che *“abbiano svolto o possano svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta”*, che possano *“interferire con il giudizio di merito sull'appalto di cui trattasi”* e che possano *“ incidere sul processo formativo della volontà tesa alla valutazione delle offerte, potendone condizionare l'esito”*
- il Comune, in occasione della definizione dell'impostazione del bando, **non aveva svolto sul tema del Servizio energia alcun approfondimento tecnico-amministrativo con la propria Azienda ACSM-AGAM (società partecipata)**, già appaltatrice del servizio per diversi anni e soggetto imprenditoriale di rilievo nel settore, rinunciando anche ad acquisire e valutare il patrimonio conoscitivo e professionale acquisto nella gestione pluriennale del servizio.

## D. SOSPENSIONE E/O REVOCA DEL BANDO ENERGIA IN CORSO

---

Stante i dati di fatto fin qui riassunti ed i rilievi critici formulati da più parti all'impostazione del Bando in corso, **si può sostenere che sussistano sia i "presupposti corretti" che "l'adeguata motivazione" per sospendere e revocare il Bando in oggetto.**

A tale conclusione si può pervenire nonostante le argomentazioni a sostegno della scelta di proseguire nel Bando formulate nella breve **Nota** tecnica predisposta **dal Settore Opere Pubbliche del Comune** allegata alla citata comunicazione della **dr.ssa Petrocelli** del luglio scorso.

Qui di seguito si elencano **"presupposti"** e **"motivazioni"** che giustificano la revoca del Bando, messi a confronto con le argomentazioni, riportate nella citata nota, a sostegno della prosecuzione della gara.

### **1 - Conformità "formale" e "sostanziale" normativa di settore del Bando in corso**

Nella **Nota del Settore Opere Pubbliche** si sostiene che il bando in corso ha come obiettivo **anche** l'efficientamento dei sistemi edificio-impianto.

Sempre in questa **Nota**, con riguardo alla conformità del Bando al D. Lgs. n. 115/2008, si ricorda che, **(...) si è già pronunciata l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici valutando la procedura di gara in questione (...) conforme alla normativa di settore (...)**'. In pratica si richiama la risposta dell'Autorità di Vigilanza all'istanza presentata da una società del settore (Ambrogio Moro s.p.a.) nella quale venivano sollevate alcune questioni di legittimità della procedura (Parere n. 41 del 27 marzo 2013).

A proposito di queste affermazioni è doveroso formulare le seguenti precisazioni :

- a. il richiamato parere dell'Autorità riguarda la conformità alla vigente normativa di settore della **solamente "disciplina di gara"**
- b. tale **"formale"** conformità non comporta automaticamente che l'impostazione del bando adottata e il relativo capitolato **siano la soluzione più efficace per affidare l'importante Servizio Energia di un Comune come Como.**

Tali affermazioni trovano conferma nel fatto che impostazione e capitolato del Bando in corso **sono stati definiti a cavallo tra il 2011 e il 2012**, cioè **prima** che legislazione e regolamentazione di questo tipo di servizi conoscessero una **significativa innovazione** con l'approvazione **in ottobre del 2012 della Risoluzione del Consiglio Europeo** che disponeva nuove misure vincolanti per arrivare a ridurre i consumi energetici (meno 20%) **intervenedo sull'uso più efficiente degli edifici** (cd. **"efficientamento energetico"**) e **non più solo degli impianti.**

Tali disposizioni, già vincolanti per gli immobili dello Stato, venivano estese anche a tutti gli immobili di proprietà pubblica, compresi quelli degli Enti Locali, come recita il 1° comma dell'art. 14 del D.L. n. 95/2012 ("Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia") che prescrive quanto segue :

*"Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.L. n. 165/2001 (compresi i Comuni - ndr), entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto - (quindi entro il 07 luglio 2014 - ndr) - sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio, adottano misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al D.P.R. n. 412/1993 e al D.L. n. 115/2008, e anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'art. 3, comma 15-ter, del Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.L. n. 163/2006".*

E' del tutto evidente che, pur non essendo ancora intervenuto tale obbligo di legge, un Bando per aggiudicare il servizio energia di una Città come Como per un periodo così lungo (un decennio), **deve necessariamente recepire** tutti i contenuti innovativi di carattere tecnico e contrattuale messi a punto dal mondo scientifico, recepiti nella più recente legislazione di settore e positivamente sperimentati da altri Enti pubblici.

Una scelta di questo tipo diventa obbligata se si considera che, a seguito dei successivi rinvii disposti nella procedura della gara in corso, il servizio in aggiudicazione riguarderà addirittura **le stagioni invernali a partire da quella 2014-2015**. Quindi non solo ci sono tutte le ragioni di merito per revocare il bando in corso, **ma c'è anche il tempo necessario per approntare un più efficace e innovativo affidamento di questo servizio**.

## **2 - “Presupposti” e “motivazioni” che giustificano la revoca del Bando in corso**

Nella Nota del Settore Opere Pubbliche, riassumendo l'impostazione del Bando in corso e sostenendone l'idoneità e l'efficacia, si legge quanto segue :

*“Il nuovo progetto a base di gara prevede, infatti, in capo all'appaltatore, l'obbligo di installare dei contabilizzatori presso ogni impianto che dovranno misurare l'effettivo consumo di energia erogato e solo in relazione a quest'ultimo l'Amministrazione comunale effettuerà i pagamenti. Inoltre, si prevede l'installazione di valvole termostatiche su tutti i terminali impiantistici collegati a pompa a portata variabile in centrale termica che limiteranno l'erogazione di acqua calda ai terminali stessi allo stretto indispensabile per garantire la temperatura prestabilita e controllata da dette valvole. In tal modo, anche attraverso tali strumenti di efficientamento degli impianti, con il nuovo appalto, si perseguono politiche di contenimento energetico, cui farà seguito un abbattimento dei consumi di energia, debitamente contabilizzata, e l'Amministrazione comunale sarà, altresì, libera di eseguire interventi edilizi di ulteriore contenimento energetico degli involucri, potendo ridurre, ancora maggiormente, i consumi, in ragione dei quali pagare, sulla base delle effettive contabilizzazioni”.*

**A tali considerazioni si deve replicare con i seguenti diversi e sostanziali argomenti.**

- a. Il Bando in corso si articola in 2 parti : fornitura di combustibile e interventi di riqualificazione su edifici e impianti. La quota dell'importo di appalto destinato alla fornitura di combustibile rappresenta **ben il 65% del totale**; quota che aumenta addirittura **all'86%** se si aggiungono i lavori ed la manutenzione ordinaria degli impianti. Gli interventi veri e propri di riqualificazione degli edifici e degli impianti, pari a circa 5 milioni di euro, **non rappresentano che il 14% del totale dell'importo di appalto**. In altri termini non è previsto un significativo intervento di riqualificazione energetica degli edifici come chiesto invece dalla normativa e dalle direttive UE. Sono previsti solo interventi di sostituzione e di ammodernamento degli impianti che non si riflettono nelle stime di consumo contenute nel bando.
- b. Gli interventi remunerati separatamente dai consumi rappresentano una percentuale **del 24% della quota combustibile** e corrispondono ai lavori di razionalizzazione, adeguamento normativo e riqualificazione tecnologica, necessari ma in buona parte già realizzate dal precedente gestore. Tali lavori, edili o idraulici che siano, forniti dal gestore finiscono con l'essere pagati molto di più, mentre con un appalto **“a prestazione”** lo stesso gestore potrebbe individuare e farsi carico di una parte di questi lavori per ottenere risparmi a proprio vantaggio.
- c. Nel Bando in corso non è evidenziato alcun criterio di remunerazione in base al risparmio energetico garantito e ci si limita a stabilire un tetto di consumo senza includere obiettivi di risparmio. Così facendo l'appaltatore è incentivato al consumo fino al raggiungimento del predetto tetto, per altro elevato e senza assunzioni di obiettivi espliciti di risparmio.

Sono previsti **solo** interventi di sostituzione e di ammodernamento degli impianti. (valvole termostatiche, unico intervento programmato sull'edificio) che, in ogni caso, non si riflettono nelle stime di consumo contenute nel Bando. Per contro non è previsto alcun intervento significativo di riqualificazione energetica degli edifici come chiesto invece dalla normativa e dalle Direttive UE.

I misuratori di energia all'interno delle centrali termiche di ogni edificio sono già presenti, in quanto l'appalto attualmente in corso prevedeva già il pagamento del servizio a consumo.

Lo stato di conservazione degli edifici (strutture verticali e infissi), caratterizzato da un continua confluenza di aria fredda dall'esterno, non consente al sistema previsto (valvole termostatiche, unico intervento programmato sull'edificio) di garantire un funzionamento adeguato; infatti le valvole termostatiche risulterebbero sempre "aperte" in quanto è difficilmente mantenibile una temperatura all'interno degli edifici di 20°C in funzione di quanto sopra.

Il risparmio energetico previsto per l'installazione dei sistemi termostatici è difficilmente garantibile in strutture pubbliche dove l'utilizzatore non è il beneficiario del risparmio economico derivante dal corretto utilizzo; per cui le ipotetiche percentuali di riduzione dei costi fanno riferimento a condomini privati dove il singolo condomino ottiene un beneficio economico personale dall'oculato utilizzo delle valvole termostatiche.

L'affidamento di questo importante servizio andrebbe rivista nell'ottica di "**Energy Performance Contract**" indirizzandosi verso offerte da relazionare alla percentuale di risparmio garantita, all'ammontare degli investimenti sul sistema edificio-impianto a carico del fornitore, alla percentuale di risparmio economico che si intende riconoscere al Comune.

Di norma nei Servizi Energia gli interventi vanno eseguiti all'inizio dell'appalto e non in conseguenza all'eventuale ipotetico risparmio annuale. La gara così com'è strutturata non è in grado di generare alcun beneficio al Comune - se non ipotetico - in quanto, facendo conto solo su possibili risparmi annuali rispetto alla gestione attuale, non è pensabile mettere mano di anno in anno ad interventi strutturali di cui gli edifici necessitano con urgenza. L'Appaltatore potrebbe anche non effettuare alcun risparmio e limitarsi a rispettare il valore massimo dei consumi previsti. Manca in sostanza un obiettivo di risparmio da garantire al Comune.

Il Bando in corso non prevede un unico "**soggetto appaltatore**" che assommi fornitura del combustibile e realizzazione degli interventi su impianti e immobili, il solo modo per assicurare sia i sostanziosi investimenti necessari (che il Comune non sarà mai in grado di effettuare, anche per i noti vincoli burocratici di bilancio), sia la convenienza del soggetto aggiudicatario della gara a realizzare l'auspicabile risparmio energetico, di cui esso stesso potrà trarre vantaggio.

L'impostazione della gara contrasta con l'orientamento più razionale ed innovativo di intervenire globalmente sul "**sistema impianti-edificio**" attraverso canali quali i "**finanziamenti tramite terzi**" e i "**progetti di finanza**", impostazione questa ormai unanimemente sostenuta da comunità scientifica e istituzioni pubbliche più rappresentative.

### **3 - Progetto pilota promosso da A.N.C.I. e Nomisma**

Nella più volte citata **Nota del Settore Opere Pubbliche, sostenendone l'idoneità e l'efficacia del Bando in corso**, si legge quanto segue :

*“ La partecipazione del Comune al "Progetto pilota: efficientamento energetico e valorizzazione immobiliare" promosso da Fondazione Patrimonio Comune (struttura tecnica indicata dall'ANCI nel Protocollo d'Intesa sottoscritto con Nomisma) non confligge con il procedimento di gara; Si tratta di un percorso coerente con gli obiettivi che con la gara stessa si intendono raggiungere e da tale percorso potranno pervenire spunti per le politiche in corso e future di progressivo efficientamento energetico, da attuare attraverso il risparmio energetico che alimenterà i reinvestimenti rivolti al miglioramento degli involucri edilizi.”*

*Lo studio di Nomisma è finalizzato a testare una ricerca finalizzata all'individuazione di un modello sostenibile di efficientamento energetico, già eseguita attraverso una sperimentazione dello stesso studio definito "macro", su casi concreti a campione. Il Comune di Como, già impegnato con la gara in questione ad ottenere tali elementi di conoscenza sul proprio patrimonio, potrà mettere a disposizione di FPC i dati di partenza per la sperimentazione e da tale scambio potranno emergere spunti metodici per impostare le iniziative e gli ulteriori interventi di politiche di efficientamento energetico sugli involucri edilizi che costituiscono, già oggi, obiettivo delle procedure di gara in corso.*

*L'appalto in corso, come già detto, prevede risparmi da reinvestire progressivamente, in linea e coerenza con gli stessi obiettivi delle norme comunitarie, mediante l'utilizzo delle risorse derivanti dal risparmio energetico via via conseguito attraverso le politiche di efficientamento.*

Premesso che non è dato a sapersi se e in che modo il Comune di Como, assente alla prima riunione a Roma del gruppo di lavoro, **si sia attivato nelle descritte fasi del Progetto pilota A.N.C.I. e Nomisma**, alle considerazioni contenute nella predetta Nota si deve replicare come segue:

- a. il Bando in corso può prefigurare interventi da parte sia dell'appaltatore che, soprattutto, del Comune in contrasto più o meno radicale con quelli che la metodologia innovativa del Progetto pilota di A.N.C.I. - Nomisma potrebbe indicare come i più idonei al raggiungimento degli obiettivi di efficientamento energetico e non solo (sicurezza, struttura edifici, etc.)
- b. la gara in corso non può considerarsi propedeutica alla conoscenza degli elementi del patrimonio comunale e sicuramente non consente di garantire un risparmio certo e comunque tale da poter finanziare interventi sugli involucri edilizi ed altri, altrettanto inderogabili, per l'adeguamento alle vigenti normative in materia di sicurezza

### **4 - Mancato perfezionamento dei collaudi dell'appalto in scadenza**

Il mancato perfezionamento del collaudo dell'appalto in scadenza, pregiudica necessariamente la valutazione sugli interventi da effettuarsi all'interno delle centrali termiche, in quanto alla data di effettuazione dei sopralluoghi possono essere state valutate opere che il collaudatore potrebbe ritenere di competenza dell'attuale gestore e che quindi andrebbero a inficiare le valutazioni tecnico/economiche effettuate in fase di presentazione delle offerte. I partecipanti alla gara dovrebbero avere il quadro effettivo dello stato di fatto, contrariamente potrebbe ipotizzare interventi incoerenti con questo stesso stato di fatto.

E non basta per ritenere il mancato perfezionamento del collaudo il fatto che quest'attività - come si sostiene nella **Nota del Settore Opere Pubbliche** - è volta unicamente all'accertamento di eventuali inadempimenti dell'odierno appaltatore.

## **5 - Imparzialità, competenza e trasparenza nella procedura amministrativa di gara**

- a. Come abbiamo già detto, l'ing. Antonio Ferro assomma nella sua persona **ben 4 ruoli** del procedimento amministrativo in questione: è l'estensore del Capitolato di gara, il Responsabile Unico del Procedimento, il Presidente della Commissione Giudicatrice dell'appalto, il Referente per il Comune nel Progetto Pilota di A.N.C.I.-Nomisma.

Il Codice dei Contratti, nel caso di gare come quella in oggetto, individua una **chiara incompatibilità** tra "*Commissari*" della Commissione giudicatrice e dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Ente che avessero svolto o potessero svolgere funzioni o incarichi tecnico - amministrativi riguardanti il contratto del cui affidamento si trattava.

Sempre il Codice stabilisce – non senza qualche elemento di contraddittorietà - che tale incompatibilità non sussiste nel caso in cui tali soggetti, R.U.P. compreso, rivestano il ruolo di Presidente della Commissione.

Se quindi la posizione dell'ing. Ferro nella funzione di Presidente della Commissione sembra non contrastare formalmente con le disposizioni del Codice, è indubitabile che tale scelta, **vista la concentrazione in un unico soggetto di tutti i ruoli e competenze per l'espletamento della gara, non riesca a garantire il preminente obiettivo di imparzialità e libero approfondimento delle proposte** di gestione del servizio.

In tal senso si è espressa la stessa **Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici** che, con il Parere n. 46 del 21/03/2012, raccomandava di evitare la presenza nelle Commissioni giudicatrici "*di soggetti che abbiano svolto un'attività idonea ad interferire con il giudizio di merito sull'appalto di cui trattasi; in grado, cioè, di incidere sul processo formativo della volontà tesa alla valutazione delle offerte, potendone condizionare l'esito*".

A questo punto è lecito domandarsi se l'ing. Ferro, cioè colui che ha predisposto il bando di gara e che ne è il R.U.P., **sia legittimato a partecipare, anche come Presidente, alla Commissione giudicatrice della gara stessa**, tenuto conto proprio del fatto che lo stesso ing. Ferro è stato determinato patrocinatore di una così discussa impostazione da far pensare, con sicuro fondamento, che si potranno creare le condizioni di "*interferenza*" e di "*condizionamento*" nel processo di formazione dell'esito di gara che il Codice e il richiamato parere dell'Autorità di Vigilanza si prefiggono di evitare.

Naturalmente, come si deduce chiaramente dalla legge, non si tratta di un giudizio su preparazione e professionalità del Dirigente Tecnico. In situazioni analoghe a quella determinatesi per il Bando in oggetto, si poteva optare sia per la nomina a Presidente della Commissione del **Segretario Comunale**, sia per l'integrazione della Commissione – come è successo per la gara di affidamento della gestione della rete metano - **con autorevoli esponenti del mondo universitario** in grado di assicurare la irrinunciabile requisiti di imparzialità, trasparenza e competenza.

- b. Nella gara in corso si è privilegiata la scelta di attribuire **ampia discrezionalità** alla Commissione aggiudicatrice nell'assegnazione dei punteggi **su alcuni aspetti specialistici nel campo termo-tecnico ed energetico di impianti ed edifici**.

Esaminando i "curricula" dei componenti della Commissione Giudicatrice, compreso il Presidente, risulta che **nessuno di loro**, nonostante i tre "tecnici" presenti, **abbia titoli di studio e professionali o esperienze lavorative nel settore specifico oggetto della gara, ovvero nel settore dell'ingegneria energetica, termotecnica ed impiantistica**. Anche per questa ragione sarebbe stato assolutamente necessario **integrare la Commissione con autorevoli esponenti del mondo universitario** in grado di assicurare le irrinunciabili competenze scientifiche nel campo delle più avanzate esperienze in questo campo.

## E. DIVERSE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO ENERGIA

---

Un'impostazione alternativa e innovativa di un così importante servizio deve necessariamente puntare :

- su una competizione virtuosa fra imprese concorrenti sul fronte degli interventi di efficientamento energetico per la riduzione delle emissioni in atmosfera
- su un'efficace coniugazione tra tradizionale fornitura di combustibile e incentivi verso questi interventi, basati su **“performance”** per la riqualificazione energetica di edifici e impianti
- sulla riduzione delle emissioni degli impianti di riscaldamento fissando un corrispettivo fisso a fronte del raggiungimento del “comfort”
- recepimento delle recenti disposizioni UE evitando di far ricadere sul Comune ulteriori costi futuri per l'adeguamento alla normativa in tema di efficientamento energetico degli edifici

Per affrontare nel modo migliore le tematiche in questione, in molte realtà amministrative paragonabili alla realtà della Città di Como, si sta affermando il ricorso alle procedure di un **“Progetto di Finanza”** (cd. Project Financing) che, mantenendo l'irrinunciabile forma di **“gara ad evidenza pubblica”**, consente al Comune di avere i seguenti rilevanti vantaggi :

- valorizzazione del capitale pubblico, delle capacità imprenditoriali e delle conoscenze specifiche in materia di gestione di servizi immobiliari, affidando alla **propria società partecipata ACSM-AGAM** il compito di predisporre una proposta innovativa di **“Progetto di Finanza”**
- promuovere, senza costi propri diretti, la definizione di un progetto di gara innovativo che tenga conto sia della normativa di settore più recente, sia delle nuove pratiche introdotte
- allungamento della durata dell'appalto, sicuramente superiore a quella ora prevista, che consentirebbe al Comune di ottenere da subito dall'appaltatore, oltre che gli ordinari interventi atti al contenimento dei consumi energetici, anche alcuni **interventi strutturali** assolutamente improrogabili, quali :

**a) Interventi obbligatori in ambito della sicurezza e degli adempimenti obbligatori per edifici e impianti :**

- scale di evacuazioni mancanti
- creazione di uscite di sicurezza
- installazione porte tagliafuoco
- rivestimento dei pavimenti
- rifacimento impianti elettrici interni, con relativo progetto e certificazione, (quasi sempre assenti negli edifici)

**b) Interventi strutturali su involucro edificio (efficientamento) :**

- adeguamento/sostituzione infissi in attuazione disposizioni in materia di contenimento dei consumi energetici
- adeguamento/sostituzione infissi come primo avvio per il piano di insonorizzazione acustica (deliberato dal Comune da molti anni e mai attuato)

**c) Interventi sulle linee di distribuzione :**

- coibentazione/sostituzione linee, in particolar modo quelle interrato, quasi ovunque in pessime condizioni (anche per correnti galvaniche generate da lago) con conseguente riduzione di riparazioni e consumi
- separazione linee per dare possibilità di sezionare in zona gli impianti degli edifici, mettendoli in condizione di avere il riscaldamento solo per le aree e tempi diversi

**d) Interventi riguardanti gestione illuminazione singoli edifici finalizzati ad ottenere immediati risparmi :**

- lampade a basso consumo
- temporizzatori
- sensori di presenza
- dimmeraggio luci per graduare intensità luminosa.

A titolo esemplificativo, si rinvia al **Progetto Leonardo MFM spa**, proposta di Project Financing per la Concessione di servizi relativa agli immobili dell'Amministrazione Provinciale di Milano

Il progetto si pone come finalità principali quelle di contribuire:

- al miglioramento dell'approvvigionamento energetico con riduzione dei consumi
- alla tutela dell'ambiente attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Si configura come una proposta di gestione globale dell'intero patrimonio immobiliare con particolare attenzione all'efficientamento energetico, in grado di assicurare una completa gestione dell'intero patrimonio immobiliare sia dal punto di vista impiantistico che immobiliare.

I contenuti della proposta sono :

- la gestione della manutenzione impiantistica ed edile sugli immobili ed impianti esistenti (impianti di condizionamento e di riscaldamento, impianti idrico-sanitari, impianti elettrici interni ed esterni, impianti speciali)
- la gestione dei servizi energetici (fornitura energia termica ed energia elettrica)
- esecuzione di interventi di riqualificazione strutturale ed impiantistica, volti alla riduzione dei fabbisogni energetici e all'adeguamento normativo dei sistemi edifici-impianti.