

Comune di Carpi
(Provincia di Modena)

**CONCESSIONE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI E DELLE
ATTIVITÀ CIMITERIALI DEL COMUNE DI CARPI**

RELAZIONE ISTRUTTORIA
(febbraio 2020)

Dirigente responsabile dott. Mario Ferrari

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA DI “GESTIONE DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ CIMITERIALI DEL COMUNE DI CARPI” (ART. 34, COMMA 20, DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012).

1. Premesse.

Il demanio del Comune di Carpi comprende 9 cimiteri: quello urbano e 8 cimiteri frazionali:

- a) Cimitero frazionale di Gargallo
- b) Cimitero frazionale di S. Croce
- c) Cimitero frazionale di Migliarina
- d) Cimitero frazionale di Budrione
- e) Cimitero frazionale di Fossoli
- f) Cimitero frazionale di S. Marino
- g) Cimitero frazionale di Cortile
- h) Cimitero frazionale di S. Martino Secchia

A seguito di apposita gara i cimiteri del Comune di Carpi sono stati gestiti tramite concessione di costruzione e gestione dal 1° marzo 1998 al 30 novembre 2014 dalla società di scopo SE.NE.CA Servizi Necroforici Carpigiani s.r.l.

In vista della scadenza della concessione e in ossequio al disposto dell’articolo 34, comma 20, del d.l. 79/2012, è stato evidenziato che i servizi cimiteriali sono considerati servizi pubblici locali, come riconosciuto dall’ACGM con parere del 12 ottobre 2011 rilasciato al Comune di Sulmona (AS883).

I servizi a domanda individuale, sono servizi comunque pubblici (ossia direttamente rivolti alla collettività amministrata) ma comprendono anche servizi privi di rilevanza economica. E’ stato osservato che **la rilevanza economica** va intesa come possibilità (valutabile anche in concreto e non solo in astratto) che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità sul mercato del servizio.

La giurisprudenza, ai fini della individuazione, adotta un **criterio relativistico**, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio.

La gestione integrata delle strutture, dei servizi e delle attività cimiteriali del Comune di Carpi mediante affidamento in concessione ad operatore economico esterno ha confermato, in questi anni, la sua natura di servizio pubblico:

- **di rilevanza economica** in quanto ha garantito l’equilibrio degli investimenti realizzati dal concessionario e posti a base di gara;
- **con i caratteri della contendibilità sul mercato**, stante lo sviluppo di numerose imprese che operano da tempo nel settore dei servizi cimiteriali, in tutto l’ambito nazionale.

A seguito dell’espletamento di una nuova gara, dal 1° dicembre 2014 la gestione è in concessione alla ditta Ades Carpi s.r.l., che svolge la gestione integrata dei servizi cimiteriali, sulla base del capitolato programma e della documentazione progettuale, gestionale e contrattuale aggiudicata in sede di gara.

La suddetta gestione, anche a seguito di due proroghe è in scadenza al 31 maggio 2020.

2. Quadro normativo.

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche. Il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell’art. 23-bis del d.l. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il vuoto normativo è stato colmato dall’art. 4 del d.l. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell’articolo abrogato. La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012

ha quindi azzerato la normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla detta sentenza, della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Il d.l. 179/2012 (convertito in legge 221/2012), all'art. 34, comma 20, ha disposto che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

Con la predetta norma, il legislatore richiede quindi che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Successivamente l'Unione Europea ha adottato la “DIRETTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione” e il legislatore italiano vi ha dato attuazione con l'emanazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE 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”.

Secondo il quadro normativo in essere, le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

1. il ricorso al mercato con la concessione di servizio (di cui agli articoli da 164 a 178 del d.lgs. 50/2016);
2. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (di cui all'articolo 5, comma 9, del d.lgs. 50/2016 e art. 17 del d.lgs. 175/2016);
3. l'affidamento in house (di cui agli articoli 192 e 193 del d.lgs. 50/2016 e art. 16 del d.lgs. 175/2016).

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto “in house” che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Ciò è consentito alle condizioni previste dal citato art. 16 del d.lgs. 50/2016.

3. Le ragioni della scelta del nuovo affidamento in concessione.

Come indicato nella premessa, è dal 1998 che i cimiteri di Carpi sono affidati tramite concessione a degli operatori economici, prima come concessione di costruzione e gestione, poi, dal 1° dicembre 2014, come concessione di servizi.

A seguito di tale scelta il Comune di Carpi si è spogliato delle competenze in materia e ha

rimodulato la propria struttura organizzativa sulla base di tale scelta gestionale.

La gestione dei servizi cimiteriali è particolarmente delicata e richiede una varietà e continuità di prestazioni che non rendono compatibile tale gestione con l'attuale struttura organizzativa del Comune di Carpi, in quanto non sono più presenti all'interno dell'Ente le risorse umane da dedicare alle varie attività, tra cui le principali:

- attività necroforica;
- attività manutentiva;
- gestione amministrativa e finanziaria delle concessioni cimiteriali.

Tale situazione non sarebbe nemmeno reversibile in tempi brevi, in quanto, anche potendo acquisire le necessarie risorse umane, sarebbe estremamente complesso recuperare il necessario know-how.

E' pertanto di tutta evidenza la necessità di mantenere una gestione esternalizzata.

Tra le varie possibilità indicate al paragrafo 2, con la deliberazione n. 92 del 28 novembre 2019, di variazione al Programma Biennale degli acquisti di forniture e servizi 2019-2020 il Consiglio comunale ha stabilito di procedere al mantenimento del servizio in concessione previa gara pubblica (CUI s00184280360201901001).

L'Amministrazione comunale ritiene che ricorrere al libero mercato al fine di individuare un unico soggetto gestore sia la soluzione migliore per garantire un'ottimale ed efficiente gestione dei servizi cimiteriali in continuità con la scelta compiuta alla fine del secolo scorso.

4. La sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in concessione.

La scelta compiuta è pienamente in linea con l'ordinamento europeo, in quanto il ricorso al mercato è la scelta privilegiata, che consente l'effettiva applicazione dei principi del diritto comunitario, come recepiti dal legislatore italiano con il d.lgs. 50/2016. In particolare il suddetto d.lgs. ha disciplinato le concessioni con gli articoli da 164 a 178.

Pertanto vi è piena garanzia della conformità all'ordinamento europeo della scelta fatta.

5. I contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale e le compensazioni economiche.

5.1. Obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

In continuità con la gestione attuale, la concessione dei servizi cimiteriali che l'Amministrazione intende affidare, comprenderebbe le seguenti attività:

1. gestione del servizio di illuminazione votiva e riscossione dei proventi relativi;
2. esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali previste per legge di cui al d.p.r. 285/1990 quali: inumazioni, tumulazioni, esumazioni, estumulazioni, di carattere ordinario e straordinario, cremazione dei resti mortali e dei cadaveri non mineralizzati con riscossione delle relative tariffe;
3. assegnazione delle sepolture e stipula dei contratti di concessione delle sepolture private individuali e delle aree per tombe di famiglia e comunità, con riscossione delle relative tariffe;
4. gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del verde;
5. manutenzione ordinaria degli edifici, campi, viali, manufatti pubblici, impianti (idrici, elettrici, igienico - sanitari, telefonici...) posti a servizio degli stessi;
6. attività di servizi quali custodia e sorveglianza, pulizia aree interne, smaltimento rifiuti cimiteriali;
7. tenuta ed aggiornamento dei registri cimiteriali previsti dal Regolamento comunale di Polizia Mortuaria, tenuta ed aggiornamento dell'anagrafe delle concessioni e delle sepolture (cosiddetta mappa cimiteriale), dello schedario dei defunti, dell'anagrafe delle utenze delle luci votive e dello scadenario delle concessioni, altri adempimenti amministrativi;
8. la gestione economica dell'attività di concessione come definita nel capitolato speciale

di appalto.

Le ragioni dell'affidamento della gestione **integrata** dei servizi e delle attività cimiteriali, comprendente sia i servizi rivolti all'utenza (i servizi cimiteriali in senso stretto ed il servizio di illuminazione votiva) sia i servizi strumentali (servizi di pulizia e manutenzione delle strutture cimiteriali), a favore di un unico soggetto (concessionario), scelto mediante gara ad evidenza pubblica, **risulta motivata dalle peculiari caratteristiche del servizio, che consentono al cittadino di avere un unico interlocutore per i servizi richiesti (cimiteriali e di illuminazione votiva) e parimenti all'amministrazione di avere una unica interfaccia per la risoluzione di tutte le problematiche connesse alla gestione dei cimiteri comunali, con una forte economicità di gestione.**

Sulla base di quanto premesso, si ritiene che sussistano le specifiche ragioni precedentemente indicate, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento **in esclusiva** tramite lo strumento della **Concessione di servizi** ad un soggetto selezionato mediante gara ad evidenza pubblica della **gestione integrata dei servizi** e delle attività cimiteriali.

5.2. Compensazioni economiche.

Dalla concessione del servizio, il Comune di Carpi ricava un canone attivo commisurato agli introiti del concessionario per le concessioni cimiteriali (al netto dei rimborsi all'utenza) e per la illuminazione votiva. Sono esclusi dal computo degli introiti i ricavi per operazioni cimiteriali in quanto ricavi con bassissima marginalità rispetto ai costi sostenuti per le medesime attività, quindi si ritiene che il loro andamento sia ininfluenza rispetto all'equilibrio economico-finanziario della concessione.

La suddetta quota di spettanza del Comune è fissata nella percentuale del **17% (diciassette per cento)** a base di gara, con la possibilità per gli operatori economici di incrementarla in sede di offerta.

In considerazione che le entrate per il concessionario a tale titolo sono sottoposte alla potestà tariffaria del Comune e che il concessionario stesso non ha praticamente potere di incidere sulla domanda di servizi da parte del pubblico, che è indipendente da qualsiasi attività che il medesimo possa mettere in atto, viene previsto, ai sensi dell'articolo dell'articolo 165, comma 6, del d.lgs. 50/2016, un meccanismo di riequilibrio del piano economico-finanziario che consenta, come previsto dalla norma: *“la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto”*.

Il meccanismo è disciplinato compiutamente nell'articolo 23 del Capitolato speciale prestazionale.