



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Prot. 54504 del 31.12.2013

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI CIMITERIALI

(Art. 34, comma 21, D.L. 179 del 18/10/2012 convertito in legge n. 221 del 17/12/2012)

Sommario

Premessa	2
Il contesto normativo	5
La natura del servizio cimiteriale	7
Obblighi di servizio pubblico e servizio universale	7
Le ragioni specifiche dell’affidamento	10





COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Premessa

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 34, comma 20 e seguenti del D.L. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. 194 – in vigore dal 20 ottobre 2012), che prevede che *"gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto legge n.179 del 2012 non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 Dicembre 2013 pubblicando entro la stessa data la relazione esplicativa prevista"*, si rappresenta quanto segue.

Il Comune di Rieti ha inteso affidare sino al 31 dicembre 2013 ad ASM Rieti S.p.A. i servizi cimiteriali inerenti il cimitero del Capoluogo e dei 13 cimiteri delle frazioni di: VAZIA, CASTELFRANCO, CASSETTE, S.GIOVANNI REATINO, VASTEL S. BENEDETTO, PIANI S. ELIA, S.ELIA, PIANI POGGIO FIDONI, POGGIO FIDONI, CERCHIARA, POGGIO PERUGICO, PIE DI MOGGIO, MOGGIO.

Per poter pienamente illustrare le motivazioni a base della scelta è necessario premettere che:

- il Comune di Rieti detiene la partecipazione maggioritaria (60%) delle quote del capitale sociale della società "A.S.M. Rieti S.p.A.";
- Il Comune di Rieti ha formalizzato con A.S.M. Rieti S.p.A. distinti contratti di servizio relativi rispettivamente, il primo al trasporto e conferimento in discarica (rep.n° 6100) ed il secondo all'igiene urbana, comprendente la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade e la raccolta differenziata (rep. n° 6101), sottoscrivendoli in data 22 novembre 2002;
- all'art. 3, co. 4 del Contratto di Servizio rep. 6101 è riportato che *" nel corso della durata del contratto le parti potranno negoziare l'affidamento di ulteriori servizi, , sulla base di valutazioni di oggettiva opportunità e convenienza"*;
- Il Comune di Rieti, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, con determinazione dirigenziale n. 703 del 25.03.2009 ha affidato, sulla base di quanto disposto dall'art. sopra dichiarato, ad A.S.M. Rieti S.p.A. l'esternalizzazione dei servizi cimiteriali dei cimiteri del Comune di Rieti;



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

- Al fine di non interrompere la continuità del servizio e garantire il pubblico servizio di tumulazione delle salme, l'A.S.M. Rieti S.p.A., senza soluzione di continuità, ha assicurato nel 2009, 2010, 2011, 2012 e nell'anno corrente le suindicate prestazioni anche presso il cimitero di Rieti capoluogo, per le quali è stato utilizzato il capitolato generale predisposto dal Dirigente il settore VI, e formalizzato con determinazione dirigenziale n. 696 del 08.04.2010;
- a seguito dell'evoluzione normativa tali contratti sono stati prorogati sino al giorno 31/03/2013, dovendo in ogni modo adeguare all'evoluita normativa di settore gli affidamenti ad A.S.M. Rieti S.p.A.;
- nell'ultimo anno il quadro normativo di riferimento in tema di Servizi Pubblici Locali (SPL) a rilevanza economica e Servizi strumentali è stato profondamente modificato in quanto sia il Legislatore che la Corte Costituzionale hanno inciso significativamente sulla normativa di riferimento con i seguenti provvedimenti: DL n. 52 del 2012 convertito nella Legge n. 94 del 2012; sentenza n. 148 del 2012 della Corte Costituzionale; DL n. 83 del 2012 convertito con modificazioni nella Legge n. 134 del 2012; DL n. 95 del 2012 convertito con modificazioni nella Legge n. 135 del 2012; Sentenza n. 199 del 2012 della Corte Costituzionale; DL n. 179 del 2012 convertito con modificazioni nella Legge n. 221 del 2012, con particolare riferimento all' art.34;
- la recente normativa introduce una doppia regolazione, prevedendo la disciplina a regime ed introducendo la regolazione del periodo transitorio;
 - o l'affidamento a regime prevede che lo stesso sia *“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”*;
 - o per quanto attiene al periodo transitorio prevede che *“gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto legge n.179 del 2012 non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 Dicembre 2013 pubblicando entro la stessa data la relazione esplicativa prevista”*;
- con propria Deliberazione di Giunta n. 169 del 27 aprile 2012 avente ad oggetto **“Verifica dei servizi strumentali effettuati per conto del Comune di Rieti da A.S.M. Rieti S.p.A. – Determinazioni”** il Comune di Rieti ha riconosciuto alle condizioni tecniche ed economiche



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

accertate dai competenti Dirigenti Comunali, i servizi prestati da A.S.M. Rieti S.p.A. nel corso dell'anno 2011, anche relativamente ai servizi cimiteriali Capoluogo e frazioni, riconsocendo per il servizi € 364.500,00;

- con stessa determinazione veniva affidato ad A.S.M. Rieti S.p.A., nelle more dell'adozione delle relative procedura ad evidenza pubblica, per il periodo 01.01.2012 – 31.12.2012, il servizio scuolabus ed i servizi cimiteriali ai sensi dell'art. 125, co. 10, lett.c del d.lgs. 163/2006 e ss.mm. e ii., dando altresì atto che con Deliberazione – Quadro Consiliare da adottarsi entro il 13/08/2012 sarebbero state individuate le modalità per adottare gli atti necessari all'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi "Scuolabus" e "Cimiteriali";
- tale determinazione consiliare non è stata ad oggi adottata, stante le profonde modifiche al quadro di riferimento normativo dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica sopra richiamate;
- il servizio cimiteriale, per propria natura servizio pubblico essenziale, non poteva in alcun modo venire sospeso per l'anno in essere.



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Il contesto normativo

La Corte Costituzionale, con la sentenza 20 luglio 2012, n. 199, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni (dal titolo "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea"), per violazione dell'art. 75 della Costituzione.

Prima di tale presa d'atto il Comune di Rieti era obbligato, in forza del disposto ex art. 4 D.l. 138/2011, ad avviare le procedure ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario i servizi cimiteriali.

La Corte ha inteso salvaguardare il risultato referendario del giugno 2011, relativo all'intero testo dell'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

All'annullamento della normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, è seguito un effetto di semplificazione: nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si devono applicare, oltre che la disciplina di settore non toccata dalla citata sentenza, la normativa e i principi generali dell'ordinamento europeo, e quelli affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e da quella nazionale.

Restano perciò ora tre modalità di scelta del soggetto gestore dei servizi pubblici:

- 1. ricorso al mercato;**
- 2. partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;**
- 3. affidamento in house.**

- La prima è il modello della scelta del soggetto affidatario mediante gara, che rispetta il regime comunitario di libera concorrenza.

- La seconda è la società mista, che si realizza attraverso la gara a doppio oggetto; la società viene costituita per una precisa missione in base a una gara che ha, appunto, un doppio oggetto, e cioè la scelta del socio e l'affidamento della missione stessa.



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

- La terza è l'affidamento in house che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante.

Questa ultima forma di affidamento è consentita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.





COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

La natura del servizio cimiteriale

L'inclusione dei servizi cimiteriali nell'alveo dei servizi pubblici locali (o servizi economici di interesse generale per usare la terminologia del legislatore comunitario) appare evidente¹. È un servizio necessario ed obbligatorio, che rientra nelle funzioni fondamentali dei Comuni e le cui attività sono disciplinate dal D.P.R. 285 del 10.9.1990 "***Approvazione del regolamento di polizia mortuaria***";

I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Tanto premesso è evidente la competenza del Comune all'organizzazione del servizio e ai relativi affidamenti.

Obblighi di servizio pubblico e servizio universale

*Per Obbligo di servizio pubblico (OSP) si intende l'imposizione di requisiti specifici da parte delle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di determinati obiettivi di interesse pubblico.*²

La gestione dei servizi cimiteriali è attività di pubblico interesse, essendo le operazioni di trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme considerati servizi pubblici essenziali dall'art. 1 della Legge 146/1990, così come modificata dalla l. 11 aprile 2000, n. 83, e conseguentemente compresi nell'"Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19.09.2002";

¹ Cfr., da ultimo, il parere AGCM n. AS883 del 12.10.2011

² Dipartimento Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Laddove il servizio che si ritiene necessario fornire non può essere garantito in maniera adeguata dal mercato, l'autorità pubblica, al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale, interviene prevedendo, a carico di una o più imprese, specifici obblighi di servizio pubblico. .”omissis..”.

In tali casi al gestore possono essere assicurate delle compensazioni economiche, che gli consentano di assolvere gli OSP [Obblighi di servizio pubblico] ad esso imposti dall'ente pubblico, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte, assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi. .”omissis..”. Tale compensazione, nel caso in cui avvantaggi l'impresa incaricata della gestione del SIEG [servizi di interesse economico generale], costituisce un aiuto di Stato ed è pertanto soggetta all'obbligo di notifica alla Commissione. Nel caso, invece, in cui non ci sia tale vantaggio, non rileva ai fini delle norme sugli aiuti di Stato e non richiede la notifica alla Commissione³.

I servizi cimiteriali sono disciplinati da un contratto di servizio che indica gli obblighi a carico della ditta. Tali obblighi di servizio sono garantiti nell'ambito delle tariffe della società; per tale motivo non sono previste compensazioni economiche per il gestore.

Il servizio universale è stato per la prima volta definito dal diritto comunitario, per la regolazione di alcuni settori, come “un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile” (1 Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g.)

La definizione di obblighi di servizio universale (OSU) specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore di servizi, quali l'energia elettrica, le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti. Gli obblighi di servizio universale riguardano, in particolare, la necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori, l'accessibilità delle tariffe.

Pertanto gli OSU [Obblighi di servizio universale] sono un tipo di OSP [Obblighi di servizio pubblico] che stabiliscono le condizioni per assicurare che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione

³ Dipartimento Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri





COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile.

Il servizio universale deve essere altresì fornito nel rispetto dell'esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio⁴.

In base a quanto sopra riportato, il servizio cimiteriale può ben definirsi servizio universale. Gli obblighi di servizio sono indicati nel capitolato generale approvato con la determinazione 693/2010 del responsabile del servizio. Vi è dunque la necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio, la tutela degli utenti e l'accessibilità delle tariffe.

I contratti di servizio pongono a carico dell'Amministrazione affidante il pagamento di un canone annuale, fissato per l'anno 2013 in € 198.700,00. Tale corrispettivo non costituisce aiuto di Stato, né il contratto prevede per lo svolgimento dei servizi in parola l'utilizzo gratuito, da parte di A.S.M. Rieti S.p.A., di infrastrutture di proprietà comunale a titolo gratuito, né il Comune eroga contributi a fondo perduto a supporto della gestione; pertanto deve rilevarsi l'assenza di alcuna forma di compensazione economica.

⁴ Dipartimento Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Le ragioni specifiche dell'affidamento

Valutato che:

- il servizio cimiteriale rientra tra i servizi pubblici locali di competenza dell'ente comune, così come sopra riportato, né può esserci alcun tipo di interruzione del servizio, essendo servizio essenziale;
- essendo il Comune di Rieti socio di maggioranza di A.S.M. Rieti S.p.A., può organizzare un controllo diretto sia dei servizi di committenza che di quelli di proprietà, e ciò a vantaggio del cittadino-utente;
- i contratti di servizio con A.S.M. Rieti S.p.A. non risultano, alla data di entrata in vigore del richiamato D.L. 179/2012, essere conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, essendo la procedura di scelta del socio privato per il servizio in parola incentrata prevalentemente sul criterio economico e non su quello tecnico;

Richiamati:

- ***la sentenza n. 762 dell'11 febbraio 2013*** del Consiglio di Stato, sez. VI, con la quale si afferma che "*Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis Dl n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4, Dl n. 138/2011, e le ragioni del quesito referendario (lasciare maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internalizzazione e società in house) è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Si applica invece la disciplina comunitaria sui presupposti e condizioni per l'utilizzo della società in house*";
- ***il pronunciamento del Tar Campania Napoli, sez. I, n. 1925 dell'11 aprile 2013***, che, nel far proprio l'indirizzo di cui sopra ha sostenuto che "*la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, debba basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*
 - *valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
 - *individuazione del modello più efficiente ed economico;*
 - *adeguata istruttoria e motivazione*".



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

- La precisazione del Tar di Brescia, che, in sede di uniformazione del diritto interno alla pronuncia della Corte Costituzionale, con il Dl n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito in L. n. 221 del 17 dicembre 2012 (art. 34, comma 20), l'ordinamento nazionale ha scelto di non indicare un modello preferibile – né l'in house, né la piena concorrenza nel mercato, né il partenariato pubblico-privato – ma **rinvia alla scelta concreta del singolo Ente affidante**, che va effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri introdotti all'art. 34, comma 20, del Dl 179/2012 ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento

Avendo il Comune di Rieti:

- acquisito un parere dall' Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) tramite il servizio telematico a disposizione dei comuni ANCI RISPONDE, parere secondo il quale è possibile prorogare i contratti in essere sino all'attivazione dell'Autorità d'Ambito dei Rifiuti;
- avviato trattative con A.S.M. Rieti S.p.A., secondo quanto espressamente richiamato nei contratti di servizio, e questo anche per ragioni legate all'estensione del servizio di raccolta differenziata trattative dalle quali sono state poste le basi tecnico – economiche per la gestione del servizio cimiteriale a condizioni vantaggiose per l'ente e, dunque, per la comunità;

Richiamate inoltre le deliberazioni di Giunta Comunale:

- n. 111 del 13.05.2013, con la quale, tra l'altro, si incarica il Dirigente il Settore VI alla predisposizione degli schemi di contratto all'affidamento prorogato da approvare contestualmente ai predetti punti;
- - n. 227 del 14.10.2013, con la quale , tra l'altro, si approvano le modifiche ai contratti rep. 6100 e 6101”;

TUTTO CIÒ PREMESSO

Il Comune di Rieti ha ritenuto di affidare per l'anno 2013 i servizi cimiteriali relativi al cimitero Capoluogo e Frazioni ad A.S.M. Rieti S.p.A., la quale si impegna ad eseguire il servizio così come disciplinato dal richiamato Capitolato Speciale d'Appalto per l'affidamento dei servizi cimiteriali.



COMUNE DI RIETI

SETTORE VI

Gestione e manutenzione beni demaniali – Ambiente – Protezione Civile

Al fine di garantire il cittadino – utente, per la definizione del corrispettivo per l'anno 2013 si è proceduto ad una attenta analisi del costo del servizio; a tal fine sono state ricalcolate tutte le voci facenti parte del servizio stesso.

Preso atto che per l'anno 2012 il corrispettivo dei servizi consolidati era pari ad € 364.500,00 onnicomprensivi, a seguito di una analisi complessiva dei servizi affidati ad A.S.M. Rieti S.p.A. (Igiene Urbana, Servizi Cimiteriali, Scuolabus, Trasporto Pubblico locale e Spesa per Abbonamenti per il trasporto Studenti) superiori a 13,5 milioni di euro, l'Amministrazione Comunale ha iscritto in bilancio per l'esercizio 2013 ***un importo per il corrispettivo per i servizi cimiteriali resi da A.S.M. Rieti S.p.A. pari ad € 198.700,00.***



IL DIRIGENTE IL SETTORE VI
dott. ing. Domenico CRICCHI