

PRIULA
CONSIGLIO DI BACINO
DI TREVISO

Consiglio Bacino Priula



Ufficio Protocollo
N.0003422 10/11/2017
Tit:1.020011 E

Allegato sub "E"
alla delibera di A.B. n.005 del 16/04/2018

Il Direttore
Dott. Paolo Contò
f.to

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house del servizio di gestione integrata dei cimiteri a Contarina SpA

(Articolo 34, commi 20, del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179)

Fontane di Villorba, li 10 novembre 2017



Il Direttore

Dott. Paolo Contò

CONSIGLIO DI BACINO PRIULA
Autorità di governo del servizio pubblico di gestione dei rifiuti e altri servizi

Via Donatori del Sangue, 1
31020 Fontane di Villorba, (TV)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione dei servizi cimiteriali generali
Ente affidante	Consiglio di Bacino Priula
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento a società in house
Durata del contratto	15 anni con decorrenza dal 01/01/2018
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Si
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	50 Comuni facenti parte del Consiglio di Bacino Priula

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Paolo Contò
Ente di riferimento	Consiglio di Bacino Priula
Area/servizio	Direzione
Telefono	0422/916611
Email	consigliodibacino@priula.it
Data di redazione	10/11/2017

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1. Normativa europea sulle forme di affidamento dei servizi pubblici

La normativa europea di riferimento è costituita dalla Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, cd. Direttiva concessioni pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 28.03.2014) entrata in vigore il 17 aprile 2014: essa è stata recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, cd. codice contratti pubblici, sia per quanto attiene l'esternalizzazione del servizio (contrattuale ed istituzionale) che per quanto riguarda l'autoproduzione del servizio (*in house providing*).

In ordine ai modelli gestionali per i servizi pubblici merita evidenziare che il Quinto Considerando della Direttiva concessioni precisa espressamente che *"nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"*, mentre l'art. 2 della medesima Direttiva rende diritto positivo il principio della piena libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori o la prestazioni di servizi, scegliendo di avvalersi delle proprie risorse (autoproduzione singola o associata) ovvero di rivolgersi ad operatori terzi (esternalizzazione): *"Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti di interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli ad operatori economici esterni"*.

Trattasi dunque di modelli gestionali cui l'ordinamento europeo riconosce piena parità e dignità, sia se effettuati individualmente che in forma associata.

In tal senso si è recentemente espresso anche il Giudice italiano riconoscendo che *"stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis d.l. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 d.l. 238/2011 [...] 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. (...) A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva."* (Consiglio di Stato, sentenza 3554/2017; in tal senso anche Consiglio di Stato, sentenza 11 febbraio 2013, n. 762 e sentenza 22 gennaio 2015 n. 257).

2. Normativa italiana sulle forme di affidamento dei servizi pubblici

Come anticipato, il D.lgs. 50/2016 recepisce fedelmente le disposizioni europee in tema di affidamento di servizi pubblici (Direttiva 2014/23/UE) e di servizi (Direttiva 2014/24/UE). Alle regole europee il legislatore italiano aggiunge alcuni adempimenti speciali in caso di opzione per l'autoproduzione del servizio.

L'art. 192 prevede infatti che: *" 1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti*

3



aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3. // 2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. // 3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162."

L'ANAC ha quindi emanato specifiche Linee Guida per disciplinare tale adempimento (Linee Guida n. 7 approvate in via definitiva con deliberazione n. 951 del 20 settembre 2017) che diverrà obbligatorio per qualsiasi procedimento di affidamento *in house providing* a far data dal prossimo 30 novembre 2017 (Comunicato del 25 ottobre 2017).

Altra disposizione nazionale che rileva nell'ambito del procedimento di affidamento di un servizio pubblico è rappresentata dall'art. 34, commi 20, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 che così dispone: "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 da 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 essa occorrerà dunque:

- a) verificare la persistenza delle condizioni di efficacia, efficienza ed economicità della forma di gestione prescelta;
- b) verificare la persistenza dei requisiti di legittimità della forma di gestione prescelta;
- c) definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- d) indicare se e quali sono le compensazioni economiche previste.

In merito ai contenuti di tale relazione istruttoria il Giudice amministrativo, secondo un orientamento consolidato, ha osservato che "occorrerà redigere una relazione che confronti i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento" (Consiglio di Stato, sentenza 12 marzo 1990, n. 374).

Tale relazione istruttoria, oltre che pubblicata sul sito istituzionale della PP.AA. procedente, deve altresì essere inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico - MISE (art. 13, comma 25-bis, decreto legge n. 145/2013).

3. Normativa sui servizi cimiteriali ed attività funerarie

La regolazione delle attività di polizia mortuaria (che si potrebbero suddividere tra funerarie e prettamente cimiteriali) si fonda su varie fonti, talune aventi forza di legge, altre aventi natura regolamentare a diversi livelli ed infine da meno vincolanti istruzioni amministrative. Di seguito si espongono le fonti che hanno maggior rilievo nel settore ed in particolare in riferimento alle attività cimiteriali.

Sul piano internazionale rilevano soprattutto norme che attengono alla regolazione dei rapporti tra gli Stati in materia di trasporti funebri transfrontalieri, tra cui si annoverano la Convenzione di Berlino del 10 febbraio 1937 (regio decreto 1° luglio 1937, n. 1379) e la Convenzione con lo Stato della Città del Vaticano del 28 aprile 1938 (r.d. 16 giugno 1938, n. 1055).

L'attuale regolamentazione nazionale in materia cimiteriale trae origine nel TULLSS, approvato con regio decreto del 27 luglio 1934, n. 1265, che prevede le prime forme di progettazione per la costruzione di cimiteri, l'obbligo per i comuni di dotarsi di almeno un cimitero a sistema di inumazione e la localizzazione dei cimiteri ad adeguata distanza dai centri abitati. Il vigente Regolamento di Polizia Mortuaria, approvato con il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 è l'ultimo in ordine temporale di una serie di regolamenti omologhi succedutisi nel tempo e precisamente: D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 che vietò per la prima volta le concessioni cimiteriali a tempo indeterminato, il regio decreto 21 dicembre 1942, n. 1880, il regio decreto 25 luglio 1892, n. 448 e il regio decreto 11 gennaio 1891, n. 42. Particolare rilevanza hanno avuto anche le Circolari dell'allora Ministero della Sanità, esplicative del vigente regolamento, n. 24 del 24 giugno 1993 e n. 10 del 31 luglio 1998, quest'ultima di chiarimento in ordine ai trattamenti dei defunti alla dissepolitura. La legge n. 130 del 2001, la cui travagliata e piena attuazione è stata demandata alle Regioni negli anni seguenti, è la norma di riferimento in tema di cremazione, in particolare per la dispersione delle ceneri e in ordine alle modalità per stabilire annualmente le tariffe massime dei servizi di cremazione sul territorio nazionale. Ai fini della gestione cimiteriale, è utile ricordare come il d.P.R. 254 del 2003 ha definitivamente "liberalizzato" la cremazione dei resti mortali, ovvero per le salme inumate da almeno 10 anni o tumulate da almeno 20 anni. Infine, di particolare rilevanza è stata la modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione, avvenuta con la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha radicalmente mutato il quadro di riferimento causando, per la prima volta dall'unificazione del Regno d'Italia, una differenziazione della materia di Polizia Mortuaria su base regionale.

A livello regionale inoltre occorre far riferimento alla Legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 e alle Deliberazioni di Giunta attuative tra le quali si annoverano la n. 1909 del 2010, la n. 433 del 2014 e la n. 982 del 2014. I maggiori provvedimenti del legislatore regionale sono stati: una diversa regolamentazione all'attività degli esercenti l'attività funebre, la piena attuazione alla sopracitata Legge 130 del 2001, l'incompatibilità tra attività funebre e di gestione cimiteriale ed obitoriale, la definizione dei requisiti di case funerarie e sale del commiato, la riduzione dell'uso delle iniezioni conservative, l'apertura alla possibilità di edificazione di loculi aerati, la deroga per altri 20 anni all'uso di tumuli senza diretto accesso al feretro nonché l'obbligo della redazione del Piano regolatore cimiteriale comunale ogni 20 anni e relativo aggiornamento ogni 10 anni.

I comuni regolano l'attività funebre e cimiteriale sul proprio territorio attraverso il regolamento locale di polizia mortuaria. Esso costituisce elemento centrale e nodale di tutta la materia in quanto strumento di regolazione puntuale e di valorizzazione dell'attività di polizia mortuaria ed in particolare quella prettamente cimiteriale.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'avvio della gestione associata del servizio cimiteriale nel territorio del Consiglio di Bacino Priula e la sua dimensione attuale

Come si descriverà più compiutamente nella sezione C, il Consiglio di Bacino Priula è subentrato dal 1° luglio 2015 ai Consorzi Priula e Treviso Tre, entrambi forme associative intercomunali costituite per la gestione associata di servizi pubblici locali, tra i quali, *in primis*, il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani ed altri servizi d'interesse delle amministrazioni comunali aderenti.

Il Consorzio Priula aveva istituito ed avviato il servizio di gestione integrata consortile dei cimiteri con deliberazione assembleare n. 15 del 13.12.2005 (approvando il relativo progetto generale denominato "Infinito") e ad esso aderivano 7 Comuni (Carbonera, Monastier di Treviso, Morgano, Ponzano Veneto, Preganziol, Treviso e Zenson di Piave), mentre altri 3 (Maserada sul Piave, S. Biagio di Callalta e Roncade) hanno consorziato il servizio cimiteriale relativamente alle sole operazioni primarie.

A far data dal 1° gennaio 2011 tutta l'attività gestionale di erogazione del servizio cimiteriale (al pari dell'attività gestionale degli altri servizi in capo al Consorzio Priula ed al Consorzio Treviso Tre) veniva ceduta a Contarina SpA, società in house providing dei predetti Consorzi, a seguito di apposito atto di cessione da parte dei predetti Consorzi dei rispettivi rami aziendali produttivi a tale società.

Dal 2 settembre 2013, a seguito dell'adesione del Comune di Treviso al Consorzio Priula per i servizi di gestione dei rifiuti urbani, verde pubblico, cimiteriale integrato e cremazione, nonché alla fusione per incorporazione di Trevisoservizi srl (incorporanda) in Contarina (incorporante), Contarina acquisiva la gestione anche del servizio di cremazione presso l'impianto di cremazione sito a Treviso nel cimitero frazionale di Santa Bona.

A seguito dell'interesse alla gestione associata del servizio cimiteriale espresso da alcuni comuni del Consorzio Treviso Tre, le Assemblee dei predetti Consorzi deliberavano in seduta congiunta l'approvazione dei nuovi schemi di atti per l'adesione alla gestione associata del servizio cimiteriale, ossia la Convenzione di diritto pubblico ai sensi dell'art. 30 TUEL ed il Contratto di servizio con l'in house provider Contarina SpA (deliberazioni del 30 aprile 2014).

Successivamente, al servizio cimiteriale integrato aderivano anche i comuni di Casale sul Sile (2014) e Casier (2015) del Consorzio Priula ed i comuni di Castello di Godego (2015), Montebelluna (2016), Borso del Grappa e Pederobba (2017) del Consorzio Treviso Tre.

Oggi dunque l'erogazione di tale servizio, svolto su un bacino di circa 250.000 abitanti, è gestita in house providing da Contarina SpA.

Le caratteristiche della nuova configurazione del servizio cimiteriale integrato

Oggetto del presente affidamento è il **servizio cimiteriale integrato**, ossia il servizio cimiteriale inteso non una mera sommatoria di servizi cimiteriali ordinari e/o attività cimiteriale straordinaria bensì come complesso coordinato di tutti i servizi cimiteriali ordinari e dell'attività cimiteriale straordinaria finalizzato alla loro ottimizzazione gestionale.

L'ambito territoriale coincide col territorio dei comuni del Bacino Destra Piave che aderiscono all'esercizio associato delle funzioni inerenti il servizio cimiteriale integrato per mezzo del Consiglio di Bacino Priula: i testi della convenzione di diritto pubblico (nel proseguo anche solo "Convenzione") e del contratto di



7

servizio ora sottoposti all'approvazione dell'Assemblea di bacino sono stati aggiornati in una prospettiva di regolazione di area vasta del servizio e di gestione integrata delle varie attività costituenti il servizio cimiteriale.

Propedeutico rispetto al carattere integrato del servizio cimiteriale delineato nel contratto di servizio in parola è una prospettiva maggiormente associata rispetto al passato nell'esercizio delle competenze comunali: l'approvazione comunale dei più rilevanti atti di regolazione e programmazione del servizio (Regolamento di polizia mortuaria; piano regolatore cimiteriale; programmazione pluriennale degli interventi di manutenzione straordinaria ed ampliamenti dei cimiteri; l'approvazione delle tariffe dei servizi a domanda individuale e/o di cessioni d'uso di manufatti ed aree cimiteriali) avviene infatti su proposta del Consiglio di Bacino (artt. 5 e 6 della Convenzione). Ed il Consiglio di Bacino esercita le proprie competenze tenendo conto *"sia delle specifiche esigenze e caratteristiche dei cimiteri del singolo comune sia degli obiettivi di uniformità del servizio a livello di bacino, con l'implementazione di costi omogenei a parità di standard di servizio, e l'ottenimento di una maggiore efficienza, efficacia ed economicità nella gestione sovracomunale del servizio"* (ibidem, art. 5, ultimo periodo).

Ed anche le regole sulla remunerazione del servizio (art. 8 Contratto di servizio) rispondono ai criteri di uniformità di servizio a livello di bacino, pur nel rispetto delle peculiarità locali e di parità di trattamento tra gli utenti del servizio.

Proprio per garantire l'adattabilità del servizio alle specificità locali si è scelto di articolare le varie attività del servizio cimiteriale ordinario in sottocategorie che lo rendono concretamente flessibile e, più precisamente:

- servizio di base: comprende tutte le attività volte ad assicurare la gestione generale ordinaria del servizio cimiteriale, sia a carattere prettamente amministrativo (es. accoglimento dei dolenti, front e back office, informazione e formazione ai cittadini, programmazione delle operazioni cimiteriali, gestione amministrativa delle cessioni d'uso cimiteriali ivi compresa la stipulazione dei relativi contratti, gestione del servizio di illuminazione votiva, riscossione dei canoni e delle tariffe cimiteriali) che di carattere tecnico-operativo (es. redazione ed aggiornamento del piano regolatore cimiteriale, accettazione dei defunti nel cimitero o nel crematorio, operazioni cimiteriali primarie quali inumazioni, estumulazioni, traslazioni di defunti o la dispersione delle loro ceneri all'interno del cimitero, servizio di custodia cimiteri, manutenzione ordinaria, piccoli interventi di manutenzione straordinaria che non richiedono una previa progettazione, gestione impianti di cremazione e servizio di cremazione). Il servizio di base rappresenta il «pacchetto» di servizio che viene erogato e garantito a tutti i comuni che aderiscono alla gestione associata. La sua remunerazione viene fissata a corpo con un parametro, espresso in €/abitante, attraverso un canone annuo.

- servizi a domanda individuale: questa tipologia di servizi, singolarmente descritti nelle schede tecniche quanto alle modalità di esecuzione, comprende i servizi effettuati su richiesta degli utenti e/o del comune. Questi servizi sono remunerati a misura sulla base dei prezzi unitari, individuati nell'allegato 3 o, laddove si tratti di un intervento non definibile a priori, sulla base di un apposito preventivo.

- servizi aggiuntivi: questa categoria include i servizi attinenti alla gestione ordinaria dei cimiteri da svolgersi in via continuativa, ulteriori ed integrativi rispetto ai servizi base che vengono attivati su richiesta del comune. Tra essi, la prenotazione partenze trasporti funebri; raccolta foglie nelle aree verdi nel periodo autunno-inverno; apertura e chiusura manuale dei cancelli. I servizi aggiuntivi sono remunerati a corpo attraverso specifici canoni, specificati nell'allegato 4, che si sommano al canone per i servizi di base.

Quanto all'attività straordinaria, comprensiva di tutte le attività di investimento per il mantenimento e lo sviluppo del patrimonio cimiteriale (es. progettazione e/o realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria, miglioramento del patrimonio esistente, riqualificazione aree interne, potenziamenti e ampliamenti cimiteriali), il contratto introduce regole certe, conformi alla vigente normativa in materia, per la costruzione del corrispettivo di ciascun intervento. Le si riporta qui di seguito:

- il rispetto delle disposizioni sull'esternalizzazione dei lavori e/o del servizio, ad oggi contenute nel D.lgs. 50/2016;
- l'importo delle spese tecniche (progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, direzione dell'esecuzione, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione) verrà stabilito secondo le disposizioni ad oggi contenute nel Decreto Ministeriale 17/06/2016 del Ministero della Giustizia, recante "approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016", sia nel caso in cui tale attività sia esternalizzata sia nell'ipotesi venga svolta direttamente dal Gestore. In quest'ultimo caso il Gestore applicherà un ribasso del 40%.
- per le attività proprie del Gestore (in particolare la preparazione e la conduzione delle procedure per l'affidamento dei lavori e dei servizi, la gestione contrattuale degli stessi, l'espletamento della funzione del responsabile del procedimento) sarà addebitata sul totale dei lavori ed oneri per la sicurezza una percentuale pre-determinata nella misura 6% fino a € 100.000, del 4,5% per la parte eccedente tale soglia e fino a € 200.000 e del 3% della parte eccedente tale ultima soglia. Tale somma è comprensiva di tutte le spese generali sostenute dal Gestore.

Elementi caratterizzanti e di qualità del servizio

Il servizio oggetto di affidamento si qualifica in modo distintivo per le particolari modalità di gestione previste dal contratto di servizio.

Principalmente si deve rilevare nella **integrazione** il più importante parametro qualitativo e distintivo. Infatti tale modalità si discosta significativamente dall'attuale panorama di gestione locale - ma anche nazionale - del servizio, il quale mette in luce una segmentazione delle fasi di gestione in capo a diversi soggetti distinti e non coordinati fra loro nelle modalità e negli interessi particolari. La custodia dei cimiteri, quando non viene svolta in economia è affidata con appalti dai comuni; molto spesso ciò avviene anche per le operazioni di esumazioni ed estumulazioni, rivolgendole ad altri soggetti, così come avviene per la gestione dell'illuminazione votiva normalmente rivolta a particolari società dedicate, a volte mediante concessioni di elevata durata rilasciate a investitori privati. Altra fase distinta è quella della esecuzione di opere di edilizia cimiteriale che viene affidata mediante bandi per lavori ed opere che tuttavia incidono necessariamente anche nella gestione ordinaria di cimitero (vedasi ad esempio il grave problema degli effetti di talune opere sulla ridotta consunzione dei cadaveri o delle modalità realizzative che possono gravare di costi più o meno occulti sulla gestione ordinaria). Infine, la gestione puramente amministrativa in capo al Comune. Ora l'affidamento oggetto di deliberazione propone invece un unico soggetto in cui tutte le responsabilità sono in capo all'affidatario in house, che si remunera con le tariffe e i canoni, il quale ha quindi l'onere complessivo di garantire la sostenibilità del cimitero e l'efficienza dell'intero processo delle diverse attività che si svolgono nell'ambito cimiteriale.

Particolare sfaccettatura dell'integrazione, riguarda la specifica qualità del concessionario in house quale già affidatario del **servizio di cremazione** per l'affidamento della gestione del crematorio di Treviso. Questa particolare forma di "sepoltura" già in capo a Contarina spa, risulta in significativa crescita in questi anni fra le scelte della popolazione; la sua gestione unitaria con unico soggetto permette una offerta di informazioni



9

e una possibilità di scelta ai cittadini più ampia già in fase di interlocuzione per le richieste dei servizi. Altro servizio connesso e integrato dal concessionario oggetto di affidamento è la **gestione dei rifiuti**, sanitari e non, da parte di Contarina spa in quanto già gestore del servizio pubblico. Ciò consente di intercettare correttamente e deviare il flusso di rifiuti cimiteriali di esumazioni per i quali sussiste l'obbligo di privativa di legge ma che spesso si assiste a una autonoma gestione dei soggetti affidatari temporanei dei servizi straordinari di esumazione ed estumulazione.

Nel rilevare l'affidamento integrato del servizio, va ulteriormente sottolineato come tale modalità sia assolutamente distintiva e riscontrabile solo in società pubbliche controllate dai comuni, in quanto il **mercato non presenta ad oggi esperienze analoghe** di assunzione in capo a soggetti diversi. Anche i primi tentativi in Consip/Mepa sono riferiti alla gestione solo di alcune parti del servizio, in appalto e non in concessione dell'intero sistema cimiteriale. Ciò spiega anche la difficoltà di riscontrare servizi simili e costi comparabili, che comunque sono evidenziati nella apposita sezione più avanti, come si può anche riscontrare dalla stragrande maggioranza delle relazioni analoghe alla presente.

Con l'affidamento da parte del Consiglio di Bacino Priula alla propria società partecipata in house providing, si deve inoltre evidenziare come il servizio locale si connota con una **visione di area vasta**, per le evidenti connessioni esistenti fra i servizi comunali (cimiteri) e quelli territoriali di area vasta (crematorio), anche per far fronte con un più resilienza alle variazioni della domanda di sepoltura: in una visione strettamente comunale esse possono dar luogo a situazioni di insostenibilità economico-finanziaria a fronte di un crollo della domanda di tumulazione a favore della cremazione (riduzione delle entrate comunali dei canoni di concessione) o – all'opposto – di una eccessiva domanda di tumulazione (aumento delle spese di investimento per edilizia cimiteriale). L'unico concessionario del servizio integrato per un'area vasta consente di affrontare le variazioni in modo attenuato riducendo il rischio ora in capo ai comuni.

D'altra parte la visione di area vasta dell'affidamento viene bilanciata da una **stretta relazione con l'utenza** attraverso sportelli comunali o zonali prossimi al cittadino offerti dal gestore, presso i quali l'utente assume informazioni di ogni parte di cui è composto il servizio, senza rincorrere le diverse funzioni frammentate, ottenendo una risposta completa e globale. Di conseguenza il cittadino può beneficiare di un unico sistema di relazione omogeneo in tutti i comuni serviti, con modulistica unica e procedure unificate alle quali accedono con facilità anche le imprese di onoranze funebri che possono interfacciarsi con i loro clienti con la certezza delle pratiche richieste dal gestore del cimitero e con regole uniche prima distinte in vari comuni singoli.

Nell'ambito delle imprese di onoranze funebri la gestione di cimitero affidata al concessionario di cui alla presente deliberazione metterà in evidenza – come è già avvenuto con i pregressi affidamenti del servizio – a una netta separazione del servizio funebre dalla gestione di cimitero. Il presente affidamento potrà **mettere ordine sulle situazioni di posizioni dominanti** di gestione dei cimiteri ad opera di soggetti riconducibili facilmente – per colleganza – ad imprese di onoranze funebri, che grazie al particolare incarico di cimitero acquisiscono un vantaggio competitivo verso la concorrenza del servizio funebre, potendo offrire l'uno e l'altro servizio a prezzi competitivi sleali o consolidare maggiori margini. Ciò permetterà agli utenti di confrontare meglio i prezzi del servizio funebre e metterà le stesse imprese sullo stesso piano della concorrenza. Si ricorda che su tale aspetto si è espressa l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (Segnalazione AGCM del 23 maggio 2007, Servizi funebri: antitrust, gravi distorsioni concorrenziali nel settore. Prevedere incompatibilità tra attività pubbliche e attività private).

Le modalità di remunerazione dell'affidatario in house sono caratterizzate dalla riscossione delle tariffe e dei canoni, **sottraendo la gestione economico-finanziaria dai bilanci comunali**. Permette quindi di essere gestita con bilanci economici di impresa, con controllo di gestione della commessa e facendo emergere i costi di gestione completi che ora non sono rilevati – nemmeno dalla bibliografia – dal mercato. La remunerazione diretta del concessionario consente ai bilanci comunali di beneficiare anche di effetti fiscali positivi rispetto agli affidamenti in appalto. Inoltre la gestione proposta, consente di utilizzare un solido soggetto economico che investe nei cimiteri nelle opere cimiteriali in momenti di difficoltà di investimento dei comuni e per i vincoli di bilancio.

In termini di spesa pubblica, l'affidamento incorpora in capo al gestore tutte le innumerevoli **attività amministrative precedentemente svolte dai comuni**, che a motivo dei vincoli di spesa pubblica e di personale sono in condizioni di gestire il servizio con il minimo delle possibilità di investimento e gestione. Concessioni, autorizzazioni, rinnovi, gestione partenze delle salme, comunicazioni agli utenti, ricerca obbligati e gestione dei crediti, e molto altro, sono attività sgravate dagli uffici comunali che dovranno mutare il loro ruolo in assistenza agli organi deputati alle decisioni di governo comunale e associato del servizio, senza doversi occupare di aspetti gestionali, ancorché solo amministrativi. Anche questi sono costi non identificati nella maggior parte dei comuni e assenti fra gli appalti ordinari, che potranno essere svolti dal gestore in luogo del comune e con modalità di carattere imprenditoriale. La gestione informatica e cartografica digitale dei dati, la digitalizzazione di tutta la banca dati storica e la scansione dei documenti ne sono un esempio.

Infine, coerentemente con gli indirizzi del Consiglio di Bacino, la società svolgerà parte dei servizi **utilizzando anche personale svantaggiato** proveniente dal disagio sociale selezionando con gara ad evidenza pubblica cooperative sociali di tipo B. Essi svolgeranno compiti semplici caratterizzati dall'essere adatti all'inserimento sociale attraverso il lavoro, permettendo un beneficio più generale – anche economico – alla società e ai comuni per il costo sociale evitato dall'assistenza o dal persistere delle devianze.

Tale personale potrà essere impiegato, ad esempio, nelle mere operazioni di tumulazione. Tali attività rispetto alle modalità attuali comporteranno l'utilizzo di un numero di addetti **conformi alle norme di sicurezza** di cui alla legge 81/2008 (2 o 4 addetti) e di attrezzature idonee e certificate. Questa area di gestione costituisce una modalità in discontinuità alla prassi – invero non conforme – di delegare le operazioni di tumulazione alle sopraggiunte maestranze delle imprese di onoranze funebri che accedono e operano in assenza di DUVRI e dispositivi idonei di sicurezza. Tale modalità, purtroppo universalmente utilizzata, costituisce però una evidente violazione in termini di gestione di cimitero, nella quale il gestore del cimitero si limita ad assistere alle operazioni di tali imprese terze non accreditate e non abilitate all'operazione.

Nel suo insieme le attività e le prestazioni mettono in luce un carattere distintivo e qualificante del servizio in affidamento in house, non riscontrabile nel mercato, con peculiarità tali da valutarne l'affidamento positivamente sotto il profilo qualitativo.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

CONSIGLIO DI BACINO PRIULA
Autorità di governo del servizio pubblico di gestione dei rifiuti e altri servizi

Via Donatori del Sangue, 1
31020 Fontane di Villorba, (TV)



Definizione degli obblighi di servizio pubblico

Come anticipato, le modalità di esercizio del servizio pubblico cimiteriale sono disciplinate dal DPR del 10/09/1990 n. 285.

Gli obblighi di servizio che competono al gestore dei servizi cimiteriali corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, e pertanto il gestore sarà tenuto a svolgere la propria attività nel rispetto dei seguenti principi:

- a) **uguaglianza**: l'attività del gestore e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza e la parità di trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare il gestore è tenuto ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti disabili;
- b) **imparzialità**: il gestore si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) **continuità**: il gestore garantisce lo svolgimento delle proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) **partecipazione**: il gestore predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Consiglio di Bacino Priula;
- e) **informazione**: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso del gestore che lo riguardano. Il diritto di accesso può essere esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. nonché secondo quanto previsto in tema di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. L'utente, in particolare, può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Il gestore acquisisce periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso secondo modalità concordate e comunque in coerenza col sistema di comunicazione del Consiglio di Bacino Priula;
- f) **efficienza ed efficacia**: il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia. Il gestore adotta tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi;
- g) **tipicità dei procedimenti di individuazione dei contraenti**: il gestore applicherà per le materie oggetto del servizio i procedimenti di individuazione dei contraenti previsti dalla normativa vigente in osservanza al principio di trasparenza e concorrenza.

Merita inoltre evidenziare che il nuovo contratto di servizio mantiene alcuni obblighi di carattere generale, quali l'obbligo di assicurare la continuità della gestione e di rendicontare i risultati conseguiti, nonché alcuni obblighi di servizio pubblico tipici del servizio cimiteriale, quali:

- a) gestire, custodire e consentire il libero accesso ai plessi cimiteriali negli specifici orari di apertura;
- b) specifiche frequenze e/o standard minimi di pulizia dei plessi e di esecuzione delle attività inerenti la gestione del verde pubblico relativo (es. sfalci e potature);
- c) più in generale, l'obbligo di garantire adeguati standard di qualità del servizio offerto, anche mediante l'introduzione dell'obbligo contrattuale di redigere la Carta di qualità per il servizio cimiteriale integrato entro un anno dalla sottoscrizione del contratto.

Compensazioni economiche

Il contratto di servizio è strutturato secondo lo schema della concessione di servizi delineato dalla Direttiva 2014/23/UE e recepito dall'art. 3, co. 1, lettera vv), D.lgs. 50/2016, ossia come "un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più

operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi".

La remunerazione del servizio pertanto è principalmente in capo allo stesso gestore che introita direttamente dagli utenti le tariffe approvate dai Comuni al fine di coprire il corrispettivo stabilito nel Contratto di servizio.

Considerato che tali tariffe (soprattutto in considerazione dell'obbligo di universalità del servizio) possono non essere tali da coincidere col costo del servizio (tipicamente inferiori), nel Contratto di servizio è stato previsto un meccanismo di compensazione economica sia in caso di delta positivo che di differenza negativa tra somme incassate dagli utenti e corrispettivo contrattualmente stabilito.



SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il contesto istituzionale: funzioni e competenze del Consiglio di Bacino Priula

In via preliminare si ritiene necessario descrivere brevemente il contesto istituzionale in cui il presente affidamento si inserisce.

Come noto, la normativa statale ha demandato alle regioni il compito di provvedere alla definizione del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei per la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, nonché quello di istituire o designare gli enti di governo di tali ambiti o bacini ottimali (art. 3, comma 1, decreto legge n. 138/2011).

La Regione Veneto, per il servizio rifiuti, vi ha adempiuto con la legge 31.12.2012 n. 52 (recante "Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti ed attuative dell'articolo 2 comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191"), individuando l'intero territorio regionale come unico ambito territoriale ottimale (art. 2) all'interno del quale sono però definiti dei bacini territoriali, di livello provinciale ovvero infra o inter provinciale, per l'esercizio associato delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio demandate agli Enti di governo locale denominati Consigli di Bacino (art. 3).

Per quanto specificatamente interessa in questa sede, per il bacino territoriale denominato «Destra Piave» (DGRV n. 13 del 21.01.2014) – che ricomprende i 50 comuni già appartenenti ai Consorzi intercomunali Priula e Treviso Tre - è stato costituito mediante un'operazione di integrazione/fusione degli appena citati Consorzi, il Consiglio di Bacino Priula che si configura pertanto come Ente di governo del servizio pubblico di gestione dei rifiuti ai sensi sia della normativa statale che di quella regionale a far data dal 1 luglio 2015.

Il Consiglio Priula, al pari dei pre-esistenti Consorzi Priula e Treviso Tre, regola in forma associata anche altri servizi pubblici, quali *"i servizi integrati cimiteriali, comprensivi del servizio di cremazione; gestione e/o manutenzione del verde pubblico e disinfezione; servizi legati all'informatica di gestione dei dati e delle informazioni per la pianificazione, cura e controllo del territorio"* (art. 1, co. 5, del suo Statuto).

Per essi il Consiglio di Bacino Priula si configura pertanto come un ente di area vasta ad adesione volontaria.

L'in house provider Contarina SpA

Contarina SpA nasce nel 1989 come società mista del Consorzio Priula (51%) e di un socio privato (49%) avente ad oggetto la gestione dei servizi di smaltimento rifiuti ed il 25 giugno 1990 diventa concessionaria del servizio pubblico di (raccolta, trasporto e) smaltimento dei rifiuti urbani nel comprensorio del Consorzio Priula.

Il 16 giugno 2006 il Consorzio Priula diventa unico proprietario di Contarina (acquisendo le azioni dell'originario socio privato) e ne adegua lo statuto per renderla conforme alle regole dell'in house providing.

Nello stesso periodo si avvia un processo di avvicinamento istituzionale tra i Consorzi Priula e Tv Tre che porta, nel dicembre 2007, all'ingresso del Consorzio Tv Tre nella compagine societaria di Contarina (60% Priula e 40% Tv Tre) ed all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani anche nel comprensorio del Consorzio Tv Tre con decorrenza 01.01.2008.

Contestualmente vengono implementati gli strumenti di controllo analogo a disposizione dei due soci pubblici di Contarina con apposite modifiche statutarie e con la sottoscrizione, in data 27 dicembre 2007, di una specifica convenzione di diritto pubblico (art. 30 D.lgs. 267/2000) disciplinante le forme di esercizio congiunto del controllo analogo da parte dei Consorzi sulla società.

L'affidamento a Contarina del servizio rifiuti nel territorio del Consorzio Tv Tre veniva impugnato davanti al Giudice Amministrativo che in primo grado accoglieva il ricorso (TAR Veneto sentenza n. 236/2009) ed

annullava la delibera di affidamento del servizio del dicembre 2007. In ottemperanza di tale sentenza, e pendente il giudizio di appello, il Consorzio Tv Tre conduceva una nuova istruttoria che lo portava nell'aprile 2009 ad implementare gli strumenti di controllo analogo ed a confermare il modello gestionale dell'in house providing a mezzo di Contarina. In data 8 marzo 2011 veniva pubblicata la sentenza n. 1447/2011 del Consiglio di Stato che, ribaltando il giudizio negativo del giudice di primo grado, sanciva in via definitiva la piena e completa legittimità dell'affidamento in house providing a Contarina del dicembre 2007.

Con la costituzione del Consiglio di Bacino Priula ed il suo subentro ex art. 2504-bis c.c. in tutti i rapporti giuridici già facenti capo ai pre-esistenti Consorzi Priula e Treviso Tre, l'intero capitale sociale di Contarina SpA è stato acquisito dal Consiglio di Bacino e le regole sull'esercizio congiunto del controllo analogo, in conformità all'espressa previsione statutaria (art. 1, co. 6), sono state recepite nel "Regolamento sulle modalità di esercizio congiunto del controllo analogo sull'in house provider Contarina spA, nonché delle altre attività di controllo ed indirizzo previste da specifiche disposizioni di legge" approvato con deliberazione dell'Assemblea di Bacino n. 1 del 19 aprile 2016.

Le condizioni di legittimità per l'autoproduzione del servizio

L'istruttoria compiuta in ordine agli elementi tecnici, economici e di contesto utili al fine di valutare la scelta più conveniente per il Consiglio di Bacino Priula in ordine alla forma di gestione associata del servizio cimiteriale integrato (di cui si dà conto nella presente relazione) ha evidenziato la convenienza qualitativa (sez. B.1) ed economica (sez. D) dell'autoproduzione del servizio a mezzo di Contarina SpA.

Qui si seguito si procede pertanto alla verifica in concreto della sussistenza delle condizioni di legge richieste per la legittimità di questa forma di affidamento come disciplinate dall'art. 17 della Direttiva 2014/23/UE e dall'art. 5 del D.lgs. 50/2016, ossia che:

1. l'amministrazione socia eserciti sulla società un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi (=uffici);
2. oltre l'80% dell'attività della società sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione (o da soggetti controllati dalla stessa amministrazione): **cd. prevalenza dell'attività**;
3. nella società non ci sia partecipazione di capitali privati, salvo i casi in cui la partecipazione del privato sia prevista da una specifica previsione di legge: regola della **totale partecipazione pubblica** (salvi eccezioni di legge).

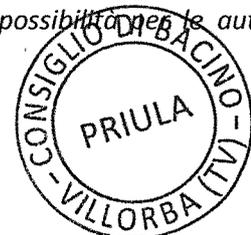
In merito all'oggetto del controllo analogo occorre far riferimento al paragrafo 1 dell'art. 17 della Direttiva 2014/23/UE che lo definisce come l'esercizio di "un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata".

Trattandosi di in house pluripartecipato occorre richiamare anche le regole che sull'esercizio congiunto del controllo analogo (art. 17, paragrafo 3 Direttiva 2014/23/UE), ossia:

- a) gli organi decisionali (vale a dire il Consiglio di Amministrazione) del soggetto in house pluripartecipato sono composti da rappresentanti delle amministrazioni proprietarie ed una stessa persona può rappresentare più amministrazioni;
- b) le amministrazioni socie sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società: dunque, si decide a maggioranza ma tutte le amministrazioni devono partecipare (o poter partecipare) alla decisione;
- c) il soggetto in house non deve perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie.

La regola sub b) rende diritto positivo la posizione assunta dalla Corte di Giustizia con la sentenza 13 novembre 2008 (causa Coditel Brabant) allorché aveva affermato che la "49. possibilità per le autorità

15



pubbliche di ricorrere ai propri strumenti per adempiere alle loro missioni di servizio pubblico può essere utilizzata in collaborazione con altre autorità. 50. Occorre quindi riconoscere che, nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di diritto pubblico, il controllo che dette autorità esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente. 51. Trattandosi di un organo collegiale, la procedura utilizzata per adottare la decisione, segnatamente il ricorso alla maggioranza, non incide." (Sentenza 13 novembre 2008, in causa Coditel Brabant). Ciò significa che in caso di in house pluripartecipato si decide a maggioranza ma tutte le amministrazioni devono partecipare (o poter partecipare) alla decisione.

Il recepimento delle regole sull'autoproduzione del servizio nella gestione in house providing a mezzo di Contarina SpA

Come anticipato, le regole per l'esercizio congiunto del controllo analogo dei 50 comuni del Consiglio di Bacino Priula sull'in house provider Contarina SpA sono contenute nel "Regolamento sulle modalità di esercizio congiunto del controllo analogo sull'in house provider Contarina spA, nonché delle altre attività di controllo ed indirizzo previste da specifiche disposizioni di legge" (nel proseguo anche solo "Regolamento") approvato con deliberazione dell'Assemblea di Bacino n. 1 del 19 aprile 2016 e qui di seguito vengono riassunte.

A. Innanzitutto, l'esercizio congiunto del controllo analogo su Contarina da parte dei 50 comuni aderenti al Consiglio di bacino avviene attraverso gli organi del Consiglio stesso, ossia l'Assemblea di Bacino ed il Comitato di Bacino: alla prima compete la titolarità vera e propria di questa speciale competenza (in modo da garantire la partecipazione di tutti), mentre al secondo compete un potere istruttorio e, su determinati argomenti di gestione ordinaria, anche il potere di esprimere un parere. L'una e l'altro si avvalgono dell'Ufficio di Partecipazione.

Più precisamente, dispone l'art. 4 di tale Regolamento che "1. L'Assemblea di Bacino è lo strumento di coordinamento dei comuni che, a mezzo del Consiglio di Bacino, partecipano a Contarina esercitando su di essa in forma congiunta il controllo analogo: essa è sede di informazione, di consultazione e di controllo sull'andamento generale della società: a tal fine è prevista, almeno una volta all'anno, l'audizione innanzi l'Assemblea di Bacino del Presidente della Società ovvero di un suo delegato." All'Assemblea di bacino è altresì riservata la designazione dei componenti degli organi di governo di Contarina in conformità alle specifiche previsioni statutarie.

Il *cd.* controllo analogo strutturale (ossia sugli organi della società) risulta pertanto pienamente sussistente. L'art. 4, co. 2 del Regolamento garantisce poi il *cd.* controllo preventivo sull'attività della società riservando all'Assemblea di bacino l'esame preventivo dei seguenti atti:

- a. budget, piano investimenti e piano dei finanziamenti più altri atti di tipo programmatico;
- b. bilancio di esercizio, completo dei documenti che lo corredano;
- c. azione di responsabilità contro amministratori e sindaci;
- d. affidamento di servizi da parte di enti non soci, con l'espressa esenzione dei servizi non operativi finalizzati alla diffusione del modello gestionale di raccolta domiciliare e/o del sistema di tariffazione corrispettiva/puntuale;
- e. tutti gli atti di gestione straordinaria;
- f. gli atti di gestione ordinaria, se non già indicati negli atti di tipo programmatico, relativi a:
 - acquisto, vendita o locazione di immobili di proprietà della Società;
 - stipula di contratti di consulenza d'importo superiore a € 50.000;
 - acquisto di beni strumentali ovvero operazioni di investimento d'importo superiore a € 750.000;
 - operazioni di finanziamento passivo d'importo superiore a € 1.000.000;
 - apertura e/o chiusura di sedi secondarie.

Viene inoltre espressamente specificato che la Società può approvare e/o autorizzare e/o deliberare ed eseguire tali atti solo previo parere conforme dell'Assemblea di Bacino (art. 4, co. 5).

All'Assemblea di Bacino spetta, poi, la facoltà di proporre argomenti, connessi all'erogazione di uno o più dei servizi affidati alla Società, da inserire all'ordine del giorno della medesima assemblea (art. 4, co. 6) e l'esame dei report sia tecnici che di natura tecnico amministrativa, nonché della relazione trimestrale sulla gestione: *cd.* controllo concomitante sull'attività.

Infine, a presidio del *cd.* controllo successivo il Regolamento riserva all'Assemblea l'attività di vigilanza e controllo prevedendo in capo alla stessa poteri ispettivi, poteri di richiesta dati, documenti, informazioni e rapporti, di richiesta agli organi della Società di trasmissione di atti e documenti inerenti l'erogazione dei servizi affidati o specifiche operazioni tecniche, gestionali o societarie idonee a incidere, anche solo potenzialmente, sugli standard di qualità, quantità e fruibilità dei servizi pubblici (artt. 8 e 9), specificandosi che essa rafforza l'attività di controllo ordinaria già prevista dall'art. 2422 codice civile (ossia ispezione dei libri sociali) e che essa non sostituisce né interferisce col sistema informativo permanente attivato con la Società. In caso di violazioni agli obblighi statutariamente assunti in ordine all'assoggettamento al controllo analogo e/o agli obblighi assunti in ordine al conseguimento di standard di qualità, il Comitato di Bacino redige una dettagliata relazione e la sottopone all'Assemblea per i provvedimenti di sua competenza come meglio specificato nell'art. 9 del Regolamento.

Né Contarina ha mai perseguito interessi contrari a quelli del Consiglio di Bacino e dei comuni ad esso aderenti.

B. Quanto al secondo requisito, ossia la *cd.* **prevalenza dell'attività** come oggi definitivo dalla Direttiva 2014/23/UE e dall'art. 5 D.lgs. 50/2016 (ossia che "oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi") ed ulteriormente specificato dall'art. 16, co. 3 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" si dà atto che lo stesso è stato espressamente recepito nello Statuto di Contarina a seguito della deliberazione dell'Assemblea di Bacino n. 15 del 13 luglio 2017 e dell'Assemblea straordinaria della società tenutasi in data 24 luglio 2017 avanti il notaio dott. Paolo Talice (registrata a Treviso il 26/7/2017 al n. 12248 serie IT).

C. Infine, sul requisito della **totale partecipazione pubblica**, si evidenzia che lo statuto societario prevede due specifiche previsioni a sua garanzia: l'art. 1 sancisce la regola della totale partecipazione pubblica, mentre l'art. 6 specifica che il vincolo della totale partecipazione pubblica vale per tutta la durata della Società e che eventuali trasferimenti di azioni o costituzione di diritti reali e/o di opzioni su azioni in contrasto con tale vincolo sono inefficaci.

Sulla sussistenza dei requisiti di legge per l'affidamento in house provider Contarina SpA si richiamano qui i giudizi pienamente positivi del Giudice Amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza n. 1447/2011) e dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP, deliberazione n. 2 del 13.01.2010).



SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Premessa

Alla luce di quanto esposto, soprattutto nella sezione B.1, risulta evidente l'assoluta peculiarità della struttura e dell'oggetto del contratto di servizio in corso di affidamento: esso riunisce sia servizi di gestione ordinaria dei cimiteri che attività straordinaria sugli stessi e comprende anche il servizio di cremazione, in un'ottica di interdipendenza delle singole attività pur appartenenti a "categorie" differenti (es. la mancata esecuzione di estumulazione da loculo può determinare l'esigenza di nuova edificazione di posti salma a tumulazione, mentre una regolare esecuzione delle estumulazioni può evitare l'esigenza di nuove costruzioni per loculi, ma dall'altra impone l'esigenza di aumentare la riserva di ossari cinerari e/o la riconversione di loculi in ossari) al fine di ottenere "economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio", come peraltro previsto dall'art. 3, co. 1, decreto legge n. 138/2011 in tema di regolazione e gestione per ambiti territoriali ottimali dei servizi pubblici a rete a rilevanza economica.

La regolazione e gestione del servizio cimiteriale integrato per area vasta è inoltre oggetto di un disegno di legge (DDL AS 1611): questa dunque appare essere la naturale evoluzione (anche) di questo servizio comunale.

Rispetto ad altri servizi, tuttavia, il servizio cimiteriale presenta una serie di variabili locali, qualitative e quantitative, che ne rendono difficile una comparazione reale ed attendibile: ad esempio, il numero dei cimiteri prescinde molto spesso dalla popolazione del comune, la tipologia delle sepolture può concretizzarsi in modo completamente diverso da cimitero a cimitero (dunque, anche all'interno del singolo comune) e/o modificarsi nel corso del tempo. Ancora, la durata delle concessioni e dei *cc.dd.* rinnovi è ancora disciplinata in maniera sensibilmente diversa sia in ordine alla durata che all'importo dei relativi canoni. E verosimilmente queste possono essere alcune delle ragioni per cui non esistono, a differenza ad esempio del servizio rifiuti (dati ISPRAA, dati ARPA ecc.), dati ufficiali realmente rappresentativi e/o consolidati sul costo del servizio o delle singole attività.

Qui di seguito, per una migliore comprensione delle valutazioni economiche che seguono, si riassumono le condizioni economiche di remunerazione del servizio come delineate dal contratto di servizio:

- servizi di base: remunerati a corpo in ragione di un canone annuo espresso in €/abitante;
- servizi a domanda individuale: remunerati a misura sulla base dei prezzi unitari, individuati nell'allegato 3 o, laddove si tratti di un intervento non definibile a priori, sulla base di un apposito preventivo
- servizi aggiuntivi: remunerati a corpo attraverso specifici canoni, specificati nell'allegato 4, che si sommano al canone per i servizi di base.

Per l'attività straordinaria si rinvia alle regole già compiutamente anticipate nella sezione B.1.

La verifica della congruità economica

Al fine di motivare sotto il profilo economico la scelta della gestione in house del servizio cimiteriale integrato come sin qui delineato, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, si ritiene corretto rifarsi al principio enunciato dalla Corte di Giustizia nella sentenza Altmark del 24 luglio 2003, ossia che trattandosi di affidamento sottratto alla «prova» della competizione per il mercato la valutazione economica (li riferita alle compensazioni, in questa sede alla remunerazione complessiva del servizio) "deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare".

Nel caso dell'affidamento in oggetto, infatti, il mercato non offre operatori economici in grado di gestire il servizio sul territorio sovracomunale in modo verticalmente integrato. Ciò significa che nel mercato non

sono presenti soggetti economici in grado di fornire ad utenti e comuni tutti i servizi relativi alla gestione cimiteriale, comprensivi dell'attività amministrativa, di sportello e concessoria, delle consulenze tecniche regolamentari e di pianificazione cimiteriale, unitamente ai servizi quotidiani di tipo operativo-manutentivo e inerenti alle attività di investimento, in un quadro complessivamente eterogeneo di regolamentazioni locali e, dunque, di complessa gestione. Tale realtà gestionale, nel settore cimiteriale, risulta essere nel nostro Paese unica e di difficile comparazione.

Alla luce di tale difficoltà, si ritiene che l'ente pubblico affidante debba effettuare un'operazione comparativa finalizzata a «simulare» una competizione per il mercato, mettendo a confronto il livello dei costi (storici o dichiarati) della società affidataria del servizio con i dati desumibili dal mercato di riferimento atti a determinare il valore delle diverse voci di costo (o del costo complessivo del servizio).

L'attività comparativa può essere realizzata attraverso gli strumenti messi a disposizione dal mercato e sempre avendo come riferimento gli specifici obblighi di servizio pubblico oggetto dell'affidamento. In questo senso, per i mercati ove gli stessi siano stati formulati, risultano particolarmente utili gli studi di settore o ulteriori analisi indipendenti.

Tale attività, per i servizi cimiteriali, non è possibile in quanto non risultano presenti, a livello nazionale, studi di settore specifici riguardanti la struttura e il livello dei costi. Si rende pertanto necessario indagare nel dettaglio i costi sostenuti da società comparabili a Contarina S.p.A. per servizi svolti nel settore cimiteriale.

Per analizzare il posizionamento dei costi operativi stimati nell'ambito del contratto di servizio oggetto della presente relazione rispetto al mercato, sarebbe opportuno verificare il costo unitario relativo alle singole attività componenti il servizio.

Tuttavia, non disponendo di dati comparabili, la modalità ritenuta più efficace per verificare il livello di costo "di un'impresa media gestita in maniera efficiente" appare quello di considerare i costi operativi complessivi di alcuni operatori del settore e individuare una o più variabili che permettano di renderli comparabili.

Al fine di poter presentare un breve quadro comparativo relativo alle determinanti economico-gestionali delle società che offrono servizi cimiteriali si è proceduto pertanto ad una selezione di un campione composto da gestori di servizi cimiteriali sul territorio nazionale, al fine di individuare i relativi costi di gestione.

L'analisi è stata particolarmente rivolta alle società in house in quanto è raro trovare una società privata che gestisca esattamente e solamente servizi coincidenti a quelli che saranno affidati a Contarina SpA.

A tal proposito, si rileva che la dinamica dei costi cambia radicalmente nel caso si gestisca il servizio per un'area contigua o nel caso in cui, operando sul mercato, si abbiano affidamenti frammentati su diversi territori non contermini.

Per effettuare la comparazione dei costi operativi delle diverse realtà gestionali si è scelto di rapportare tali costi al numero di abitanti e al numero di defunti annui nel territorio servito. I dati relativi ai costi operativi considerati derivano dai bilanci delle società al 31/12/2016, mentre i dati sul numero di abitanti e sul numero di decessi annui sono ricavati da tabelle ISTAT (fonte: demo.istat.it) al 31/12/2016.

L'analisi è stata effettuata sulle seguenti società di gestione:

1. FERRARA TUA s.r.l. – Ferrara (cimiteri, verde e parcheggi)
2. ASM Rovigo (cimiteri, farmacie, verde, altro)
3. ADE Parma (cimiteri)
4. Arezzo Multiservizi (cimiteri)
5. Bologna Servizi Cimiteriali (cimiteri)
6. AFC Torino (cimiteri)
7. AMA Roma (multiservizi)



A handwritten signature in black ink, appearing to be "boh".

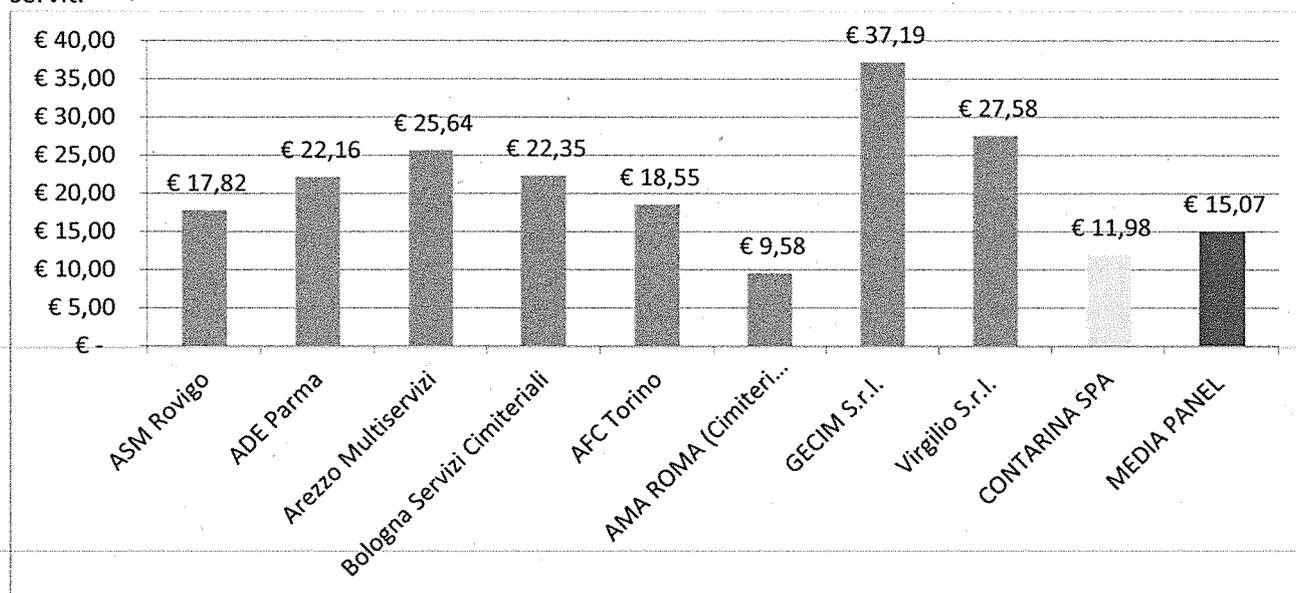
8. GECIM S.r.l. (Cimiteri - Comuni di Berra, Ro, Lagosanto e Copparo in provincia di Ferrara)
9. Virgilio S.r.l. (Cimiteri - Comuni di San Giovanni in Persiceto, Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Sant'Agata Bolognese in provincia di Bologna)
10. Veritas Spa - Venezia (multiservizi)
11. Agec Verona (multiservizi)

A seguire si riportano i risultati delle analisi comparative effettuate:

Costi operativi/abitante: l'analisi dei costi operativi delle aziende selezionate, rapportati al numero di abitanti residenti al 31/12/2016 nei Comuni serviti, permette di identificare un **costo medio** per abitante pari a **15,07 €** rispetto al quale, come evidenziato dalla Tabella 1, i costi stimati per la gestione del servizio di **Contarina SpA** risulta significativamente inferiore (**11,98 €/ab**).

Si precisa peraltro che l'analisi dei costi operativi delle aziende selezionate è stata limitata ai casi nei quali è stato possibile ricavare le informazioni economiche relative unicamente al servizio cimiteriale.

Tabella 1. Analisi comparata dei costi operativi dei servizi cimiteriali, rapportate agli abitanti dei Comuni serviti



Fonte: dati di bilancio 2016 delle società considerate

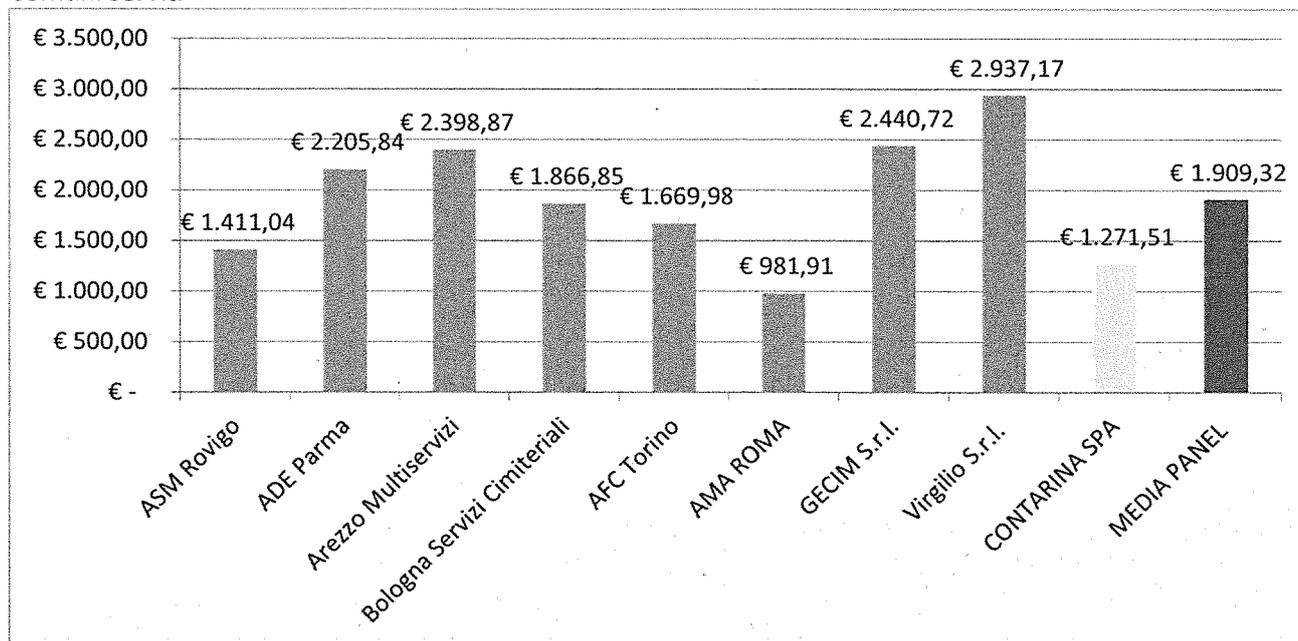
Nb. Si riporta per conoscenza che Veritas Spa, gestore operante nel territorio veneziano, aveva stimato relativamente all'anno 2013 una media del costo operativo pari a € 24,20/abitante.

Costi operativi/defunti: l'indicatore ha come scopo quello di rapportare il costo complessivo del servizio rispetto alla richiesta di sepoltura. L'indicatore individuato oscilla da un massimo di € 2.937,17 per residente deceduto (Virgilio Srl) fino a un minimo di € 981,91 per residente deceduto (Ama Roma Cimiteri Capitolini). Il dato operativo relativo ai costi stimati per Contarina S.p.A. si colloca sotto la media del panel selezionato (1.271,51€/defunto rispetto a 1.909,32 €/defunto).

Nella tabella 2 è riportata una visualizzazione grafica dell'analisi comparativa effettuata nella quale sull'asse orizzontale sono riportate le aziende considerate, mentre sull'asse verticale il valore dell'indicatore "costi operativi/decessi annui". Da considerare come il dato dei decessi annui non coincida con il numero di

operazioni di inumazione, tumulazione e cremazione di salma effettuati nel periodo di riferimento, a motivo delle salme emigranti presso altri comuni e delle salme immigranti dall'esterno. Tuttavia, con particolare riferimento alle grandi città, il dato risulta trascurabile in un'ottica comparativa.

Tabella 2. Analisi comparata dei costi operativi dei servizi cimiteriali, rapportate al numero dei defunti dei Comuni serviti

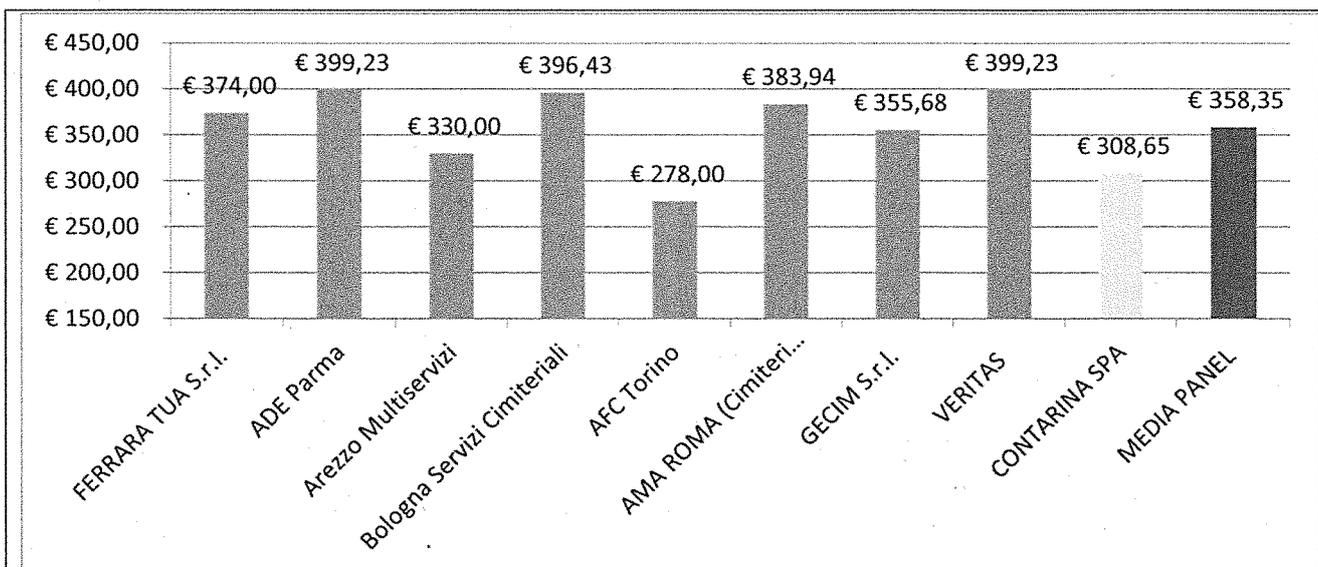


Fonte: dati di bilancio 2016 delle società considerate

Nb. Si riporta per conoscenza che Veritas Spa, gestore operante nel territorio veneziano, aveva stimato relativamente all'anno 2013 una media del costo operativo pari a € 1944,00/defunto.

- Tariffa cremazione Resti Mortali (RM) post esumazione/estumulazione: anche il valore della tariffa di cremazione dei resti mortali a seguito delle operazioni ordinarie di esumazione/estumulazione comparato tra le gestioni analizzate risulta significativo. L'indicatore individuato oscilla da un massimo di € 399,23/RM (Ade Parma) fino a un minimo di € 278,00/RM (AFC Torino). Contarina S.p.A. (€ 308,65/RM) si colloca sotto la media del panel selezionato (358,35 €/RM).

Tabella 3. Comparazione tariffe di cremazione resti mortali (RM) post esumazione/estumulazione (Iva esclusa)



Fonte: tariffari in vigore nell'anno 2017

Dal confronto emerge che, per il servizio di cremazione, il costo a carico dei comuni aderenti al servizio integrato e degli utenti risulta essere sotto la media.

Conclusioni: dai risultati dati delle comparazioni effettuate, emerge che Contarina SpA, in tutte e tre le analisi, si colloca ampiamente sotto la media dei parametri presi a riferimento.

A ciò si aggiunga che il contenimento dei costi del servizio, a vantaggio dei comuni aderenti al Consiglio di bacino Priula, in analogia con quanto peraltro già osservato in occasione dello sviluppo dei servizi ambientali, può essere realizzato anche attraverso economie di scala ottenibili da un numero sempre maggiore di adesioni dei comuni oltre che da una regolamentazione unica del servizio cimiteriale e dall'adozione di una universale Carta dei Servizi Cimiteriali valida su tutti i Comuni del Bacino.

Alla luce delle considerazioni esposte ed in particolare alla luce del fatto che i costi stimati per il servizio e inseriti nell'ambito del contratto di servizio risultano in linea con il dato medio dei gestori presi in esame nelle analisi comparative, si ritiene di poter affermare che anche il requisito economico-finanziario della scelta "in house" sia stato soddisfatto.