



SETTORE LAVORI PUBBLICI

RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20, DEL DECRETO LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO CON MODIFICHE IN LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221, PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI GESTIONE INTEGRATA DEI SERVIZI CIMITERIALI

1. **PREMESSA ED INFORMAZIONI DI SINTESI**.....
2. **L'ATTUALE AFFIDAMENTO E REGOLAZIONE DEI SERVIZI PER LA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI DEL COMUNE DI CHIOGGIA**.....
3. **CARATTERISTICHE DEI SERVIZI PER LA GESTIONE DEI CIMITERI ATTUALMENTE AFFIDATI DAL COMUNE DI CHIOGGIA**.....
 - 3.1. Servizio di gestione dei cimiteri del Comune di Chioggia
 - 3.2. La sostenibilità economica dei servizi nella situazione attuale
4. **IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA**.....
5. **CONTENUTI E LINEE-GUIDA DELL’AFFIDAMENTO DEL NUOVO SERVIZIO DI GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI**.....

I contenuti del nuovo servizio di gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Chioggia

 - Le linee-guida per l’affidamento del servizio
 - Problematiche generali di natura sociale
6. **AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING E INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO**.....
 - Il ricorso all’affidamento in house providing
 - La verifica dei requisiti in capo a SST Spa per l’affidamento in house
7. **CONTRATTO DI SERVIZIO - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE**.....
 - Standard quantitativi dei servizi
 - Rapporti economico finanziari – compensazioni economiche
 - Modalità di svolgimento dei servizi
8. **DURATA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento
Ente affidante
Tipo di affidamento
Modalità di affidamento
Durata del contratto
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo
Ente di riferimento
Area/servizio
Telefono
E mail
Data di redazione

1. PREMESSA

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento sia preceduto da *“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”*¹

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Chioggia.

In particolare con la Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione del **Servizio Cimiteriale del Comune di Chioggia**, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

1Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede 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”*.

La presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni all'albo pretorio informatico del Comune di Chioggia, al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

2. L'ATTUALE AFFIDAMENTO E REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI CIMITERI DEL COMUNE DI CHIOGGIA

Il Comune di Chioggia ha affidato a SST S.p.A , con successivi provvedimenti, la gestione dei servizi e delle attività sotto riportati:

- gestione dei servizi cimiteriali e del servizio di illuminazione elettrica votiva nei civici cimiteri esistenti nel territorio comunale ed in quelli di futura realizzazione nonché esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali di cui alle tariffe approvate con D.G. 195.2013 e succ. mod.;
- gestione delle aree cimiteriali, degli immobili, dei beni mobili e degli impianti, strumentali all'esercizio dei servizi affidati;
- predisposizione di tutti gli atti amministrativi connessi, comprese le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi ed alle concessioni, cimiteriali nonché le competenze comunali di polizia mortuaria in ambito territoriale di cui al D.P.R. n. 285 del 10 settembre 1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

Le attività sopradescritte vengono svolte nei seguenti cimiteri oggetto del servizio così individuati:

- Cimitero comunale di Chioggia (Borgo S. Giovanni);
- Cimitero comunale di Sottomarina;
- Cimitero comunale di Valli;
- Cimitero comunale di Cà Bianca;
- Cimitero comunale di Cavanella;
- Cimitero comunale di S. Anna.

Attualmente i predetti servizi sono regolati dal contratto di servizio in essere tra il Comune di Chioggia e SST S.p.A. scaduto in data 31.12.2017 ed attualmente in regime di *prorogatio* fino al 31/07/2018.

3. CARATTERISTICHE DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI CIMITERI DEL COMUNE DI CHIOGGIA

Sulla base dell'esperienza maturata durante la gestione del contratto di servizio scaduto il 31.12.2017 e tenuto conto delle modificazioni intervenute durante tale periodo, con l'obiettivo di razionalizzare l'articolazione del nuovo contratto di servizio, i predetti servizi di gestione dei cimiteri del Comune di Chioggia devono essere esaminati nelle loro funzioni e specifiche finalità, al fine di verificare la loro effettiva classificabilità come servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Si pone l'esigenza di una puntuale definizione della natura del servizio, conforme alla normativa, ed una coerente collocazione contrattuale.

3.1. Servizio di gestione dei cimiteri del Comune di Chioggia

S.S.T. s.p.a. gestisce per conto del Comune di Chioggia il servizio di gestione dei cimiteri ubicati nel Comune di Chioggia. In particolare il servizio consiste nella

a) gestione dei servizi cimiteriali e del servizio di illuminazione elettrica votiva nei civici cimiteri esistenti nel territorio comunale ed in quelli di futura realizzazione nonché di tutte le operazioni cimiteriali di cui alle tariffe approvate con D.G. 195.2013 e succ. mod.;

b) gestione delle aree cimiteriali, degli immobili, dei beni mobili e degli impianti, strumentali all'esercizio dei servizi affidati;

c) predisposizione di tutti gli atti amministrativi connessi, comprese le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi ed alle concessioni, cimiteriali nonché le competenze comunali di polizia mortuaria in ambito territoriale di cui al D.P.R. n. 285 del 10 settembre 1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

d) Come anzidetto i cimiteri affidati alla "Società" ed oggetto del servizio sono, attualmente, così individuati:

- Cimitero comunale di Chioggia (Borgo S. Giovanni);
- Cimitero comunale di Sottomarina;
- Cimitero comunale di Valli;
- Cimitero comunale di Cà Bianca;
- Cimitero comunale di Cavanella;
- Cimitero comunale di S. Anna.

3.2. La sostenibilità economica dei servizi nella situazione attuale

Il complesso dei servizi di gestione dei cimiteri svolti dalla partecipata non è in equilibrio economico finanziario; infatti il disavanzo finanziario (cfr. p. 15) viene coperto dai ricavi degli altri servizi pubblici locali svolti da SST S.p.A., che diversamente dal servizio in oggetto, comportano ricavi, garantendo così l'equilibrio economico finanziario dell'azienda.

Il servizio, quindi, attualmente non è soggetto a compensazione economica da parte dell'Amministrazione.

Sono di esclusiva competenza dell'Amministrazione Comunale tutti i proventi derivanti dalle concessioni di loculi, ossari e cinerari che vengono riscossi direttamente dall'Ente.

4. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Il sistema dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione, che ha inciso a livello di descrizione generale nell'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis della legge n. 133/2008.

Tale assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011.

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo coerente alle previsioni dell'ordinamento comunitario e di traduzione degli esiti referendari ha condotto all'introduzione nell'ordinamento nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2011.

Tuttavia detta norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire mediante i seguenti modelli alternativi:

- a società di capitale individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri

servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (procedura c.d. *in house*).

A migliore specificazione di quest'ultimo punto (e utile a supporto dei contenuti della presente relazione) è intervenuto il comma 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012:

“A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house....”.

4.1. Norme generali per l'affidamento dei servizi pubblici locali

Le principali regole per la gestione e organizzazione del servizio sono di seguito richiamate:

Obbligo di regolamentazione del servizio tramite contratto

Il comma 11 del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) sancisce che *“I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti”.*

Tariffe

L'art. 117 TUEL dispone che le tariffe dei servizi debbano assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio ivi compresi i costi di ammortamento e di investimento.

Divieto di rinnovo tacito e di proroga automatica dei contratti

Il divieto di rinnovi taciti e proroghe automatiche dei contratti pubblici è sancito dall'art. 6 comma 2 della legge 24.12.1993 n. 537 come sostituito dall'art. 44 della legge 23.12.1994 n. 724. Esso è stato successivamente confermato dall'art. 23 comma 2 L. 18 aprile 2005 n. 62, il quale ha stabilito quanto segue: *“i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”.*

Obbligo per il gestore di fornire dati e informazioni sul valore degli impianti

Il principio in oggetto è sancito dall'art. 25 comma 6 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale ha previsto che *“I concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio l'esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi”.*

Poteri dell'Autorità Antitrust in materia di distorsione della concorrenza

L'art. 35 del DL 6 dicembre 2011, convertito in legge con provvedimento n. 214 del 22 dicembre 2011, ha modificato la legge 10 ottobre 1990, n. 287, aggiungendo l'art. 21 bis che prevede: 1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e' legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. 2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in

violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni.

4.2. Gli obblighi generali di Servizio

La norma citata in premessa fa riferimento agli *"obblighi di servizio pubblico e universale"*; si rende quindi necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi, dal momento che non si tratta di concetti pienamente coincidenti.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*. La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di *"servizio universale"*. Si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007)).

Inoltre, si puntualizza che il prezzo deve essere definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato

concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale. Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale. In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

4.3. Gli obblighi specifici del servizio pubblico

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità). L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'Ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Nel definire i servizi d'interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;

- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi a investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata. Se l'impresa in questione dispone dei diritti esclusivi o speciali legati a un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute e alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

5. CONTENUTI E LINEE-GUIDA DELL’AFFIDAMENTO DEL NUOVO SERVIZIO DI GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI

5.1 I contenuti del nuovo servizio di gestione dei cimiteri del Comune di Chioggia

L’obbligo normativo di una precisa definizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e quindi un’attenta analisi dell’equilibrio economico dei servizi affidati, rende necessario intervenire in questa sede sulla architettura contrattuale dei servizi oggetto della presente relazione.

In primo luogo si procederà classificando come ***unico servizio pubblico locale l’insieme dei servizi di gestione dei cimiteri***, per garantirne la massima integrazione, funzionalità ed economicità, confermando la volontà dell’Amministrazione Comunale di mantenere in capo ad un unico affidatario la relativa gestione, regolata da un solo contratto di servizio, che porterà in allegato la definizione delle specifiche operative, degli obblighi di servizio di ciascuna attività.

Fanno parte del ***servizio di gestione dei cimiteri*** individuato dalla presente relazione le seguenti attività:

- gestione del servizio cimiteriale
- realizzazione di nuovi investimenti per il miglioramento e l’efficientamento della gestione dei cimiteri del Comune di Chioggia

A) Gestione del Servizio Cimiteriale

Il servizio consiste nella

- a) gestione dei servizi cimiteriali e del servizio di illuminazione elettrica votiva nei civici cimiteri esistenti nel territorio comunale ed in quelli di futura realizzazione nonché tutte le operazioni cimiteriali di cui alle tariffe approvate con D.G. 195.2013 e succ. mod.;
- b) gestione delle aree cimiteriali, degli immobili, dei beni mobili e degli impianti, strumentali all'esercizio dei servizi affidati;
- c) predisposizione di tutti gli atti amministrativi connessi, comprese le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi ed alle concessioni, cimiteriali nonché le competenze comunali di polizia mortuaria in ambito territoriale di cui al D.P.R. n. 285 del 10 settembre 1990 e successive modificazioni ed integrazioni.
- d) I cimiteri affidati alla Società ed oggetto del servizio sono:
 - Cimitero comunale di Chioggia (Borgo S. Giovanni);
 - Cimitero comunale di Sottomarina;
 - Cimitero comunale di Valli;
 - Cimitero comunale di Cà Bianca;
 - Cimitero comunale di Cavanella;
 - Cimitero comunale di S. Anna.

B) Realizzazione di nuovi investimenti e migliorie

I servizi hanno per oggetto la realizzazione e la gestione, per conto del Comune, secondo il piano industriale dell'azienda 2019 – 2033 e relativo cronoprogramma, per tutta la durata dell'affidamento ed in ogni caso garantendo l'equilibrio economico finanziario dell'azienda, dei seguenti investimenti per il miglioramento e l'efficientamento della gestione del servizio cimiteriale:

- **Messa a norma camera mortuaria.** L'intervento prevede la messa a norma della camera mortuaria ovvero del luogo dove sostano le salme dei deceduti sul territorio comunale in attesa dell'espletamento delle formalità necessarie per la sepoltura, al fine di garantire il rispetto delle norme igienico sanitarie.
- **Portineria cimiteri.** L'intervento prevede un sistema di portineria per l'accesso controllato a tutti i cimiteri in gestione alla società.
- **Sistema di videosorveglianza.** L'intervento prevede la realizzazione di un sistema di video sorveglianza integrato all'interno di tutti i cimiteri in gestione alla società.
- **Sviluppo software Esedra - gestione dell'intera attività del cimitero.** L'intervento è finalizzato all'implementazione del software attualmente in uso presso gli uffici cimiteriali al fine di aumentare la digitalizzazione e l'informatizzazione del servizio *de quo*, anche nell'ottica di consentire agli utenti il pagamento dei vari tributi cimiteriali da remoto.
- **Sostituzione dei cancelli d'ingresso con cancelli automatici.** L'intervento prevede la sostituzione di tutti i cancelli di ingresso dei vari cimiteri con cancelli automatici nell'ottica di consentire un accesso controllato ai vari cimiteri in sinergia con le ulteriori implementazioni sopradescritte.
- **Alzaferetri.** L'intervento prevede l'acquisto di nuovi alzaferetri necessari allo svolgimento dell'attività cimiteriale ed in particolare per l'innalzamento dei feretri e per la loro tumulazione.
- **Riqualificazione e/o sostituzione di tutte le luci votive.** L'intervento prevede la riqualificazione e/o la sostituzione di tutte le luci votive dei cimiteri in gestione alla società al fine di garantire un importante risparmio energetico, a parità di luminosità, rispetto alle attuali lampade ad incandescenza ed una vita media sensibilmente superiore rispetto alle lampade tradizionali con evidenti risparmi manutentivi.
- **Acquisto beni strumentali per lo svolgimento del servizio.** L'intervento prevede l'acquisto di beni strumentali all'esecuzione del servizio cimiteriale al fine di garantire i livelli qualitativi e quantitativi delle strutture e delle prestazioni erogate (es. nuove scale

accesso ai loculi, distributore di annaffiatori, nuove bacheche per le comunicazioni agli utenti, ecc.).

- **Ripristini camere e ossari comunali.** L'intervento prevede il ripristino e la messa a norma delle camere e degli ossari comunali.

5.2. Le linee-guida per l'affidamento del servizio

Con la presente relazione si intende confermare la volontà dell'Amministrazione di gestire in modo unitario, integrato e coordinato il complesso dei servizi cimiteriali del Comune di Chioggia, secondo le seguenti linee-guida in parte innovative rispetto alle condizioni attuali dell'affidamento, che troveranno specifica definizione nel contratto di servizio:

- l'individuazione e l'aggiornamento dei servizi cimiteriali da classificare come servizi pubblici locali di rilevanza economica, del quale affidare la gestione nei termini consentiti dalla vigente normativa nazionale e comunitaria;
- la netta distinzione tra la gestione del servizio e l'eventuale attività di progettazione e di realizzazione dell'infrastruttura da adibire al servizio affidato, con il preciso scopo di non condizionare l'equilibrio economico dei servizi al fabbisogno finanziario per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali;
- l'impegno contrattuale delle parti a garantire l'equilibrio economico dei servizi affidati, sia attraverso la compensazione tra servizi, che con un'equa compensazione economica degli obblighi di servizio da parte dell'Ente affidante ove e se previsti.

In questo contesto rileva la scelta dell'Amministrazione, come definito nel contratto di servizio, di prevedere con l'elaborazione del DUP 2019 - 2021, che la Società potrà eventualmente incassare direttamente e trattenere i canoni di concessione dei loculi, degli ossari e dei cinerari imputandoli a ricavi per la durata del contratto di servizio aumentando conseguentemente gli investimenti che la medesima partecipata potrà effettuare per il miglioramento dei servizi cimiteriali

5.3. Problematiche generali di natura sociale

I servizi oggetto della presente relazione vengono svolti nel solo territorio del Comune di Chioggia, ma è necessario evidenziare come gli stessi, producano esternalità positive non solo per la Città Clodiense ma per l'intera collettività in termini di miglioramento dei servizi offerti.

In ogni caso, la valutazione delle diverse opzioni percorribili per l'affidamento deve assumere come obiettivo e unità di misura irrinunciabile il mantenimento della dimensione sociale dell'offerta del servizio, includendo in tale valutazione tutti gli elementi di beneficio e di costo, sull'orizzonte a vita intera del periodo di affidamento, ivi inclusi gli effetti esterni indotti, le esternalità positive e negative ed infine i costi di transizione.

6. AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING E INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO

6.1. Il ricorso all'affidamento in house providing

Con specifiche deliberazioni consiliari si è proceduto ad individuare SST S.p.A., società controllata al 100% dall'Amministrazione, quale società partecipata affidataria del gestione del servizio in oggetto.

Con analoga deliberazione del Consiglio Comunale di Chioggia SST S.p.A. è stata individuata quale soggetto affidatario anche di ulteriori servizi, secondo il modello dell'*in house providing*, di competenza del Comune di Chioggia.

Alla luce del modello organizzativo di gestione del Servizio cimiteriale del Comune di Chioggia si ritiene che una gestione unitaria sia del servizio *de quo* che degli ulteriori servizi affidata alla partecipata, mediante l'affidamento ad un unico gestore (SST S.p.A.), possa meglio perseguire i seguenti obiettivi:

- dialogo tecnico tra i diversi servizi al fine di conseguire maggiori efficienze operative;

- eliminazione delle sovrapposizioni tra i soggetti in alcuni ambiti di attività;
- razionalizzazione dei costi;
- visione complessiva del settore rispetto ai singoli risultati di gestione;
- creazione di benefici per l'utenza attraverso servizi integrati;
- sviluppo omogeneo dei processi operativi volti alla mobilità sostenibile;

L'in-house inoltre garantisce meglio la facoltà in capo all'Ente affidante di stabilire obblighi di servizio pubblico atti a salvaguardare le condizioni minime di lavoro, i diritti degli utenti, la tutela dell'ambiente, e in genere la qualità del servizio agli utenti.

6.2. La verifica dei requisiti in capo a SST Spa per l'affidamento in house

Si ricorda che in base all'ordinamento comunitario l'affidamento diretto *in house* è ammesso in presenza dei seguenti requisiti in capo al soggetto affidatario del servizio²:

- la totale partecipazione pubblica e il divieto di cedere le azioni a favore di terzi soggetti non pubblici;
- l'esercizio del controllo analogo sulla società da parte dell'ente affidante l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sulla politica aziendale;
- l'obbligo di esercitare l'attività societaria in maniera prevalente a favore dei soci

A tale riguardo si precisa che lo statuto sociale di SST S.p.A. riporta tutte clausole richieste dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per rivestire le caratteristiche di un organismo in house.

Si prevedono infatti l'inalienabilità del capitale sociale ed il diritto del socio pubblico di incidere in maniera determinante nelle decisioni strategiche della società affinché l'Ente proprietario possa esercitare su di essa *"un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi"*.

In particolare l'art. 16 dello Statuto prevede il necessario passaggio assembleare per l'assunzione di una serie di deliberazioni quali ad esempio:

- il conferimento di deleghe e/o poteri, diversi da quelli riferiti ad un singolo atto, ad uno o più membri del Consiglio di Amministrazione ivi incluso il Presidente, Vice Presidente, Amministratore delegato nonché la definizione dei poteri dei consiglieri, dei dirigenti e dei dipendenti, cui siano conferiti poteri di rappresentanza e di coordinamento;
- l'approvazione e revisione sostanziale dei Piani Finanziari e/o Programmi di Investimento e/o Piani di Sviluppo Industriale elaborati dall'A.U o dal Consiglio di Amministrazione;
- l'acquisto e vendita di partecipazioni societarie;

²Secondo la giurisprudenza (v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1) *"L'affidamento diretto (in house) di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una "longa manus", dell'ente stesso. Infatti, in ragione del cd. "controllo analogo", che richiede non solo la necessaria partecipazione pubblica totalitaria (posto che la partecipazione, pur minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi) e la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile (non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati; il consiglio di amministrazione della società deve essere privo di rilevanti poteri gestionali; all'ente pubblico controllante dev'essere consentito l'esercizio di poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale; l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura*

obbligatoria della società ad altri capitali, fino all'espansione territoriale dell'attività a tutta l'Italia e all'estero; le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante) e della cd. "destinazione prevalente dell'attività" (cioè il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare), l'ente "in house" non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa".

- l'assetto organizzativo della Società e delle società da quest'ultima controllate e/o partecipate;
- vendita o cessioni di rami d'azienda definite oltre alle cessioni, acquisizioni, trasformazioni, conferimenti, fusioni, scissioni e liquidazioni della società;

7. CONTRATTO DI SERVIZIO - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

7.1. Gestione dei Servizi

SST S.p.A., assumendo la gestione dei servizi ad essa affidati, subentra in tutti i diritti, privilegi ed obblighi ed oneri spettanti al Comune in conformità alle leggi ed ai regolamenti in materia.

La gestione dei servizi medesimi avviene da parte della Società in modo autonomo, tenuto conto delle risorse disponibili e nel rispetto degli indirizzi generali fissati dal Comune e dal contratto di servizio.

7.2. Equilibrio economico

In particolare il presente servizio non comporterà per l'Amministrazione Comunale il versamento di alcuna compensazione economica e la situazione di equilibrio dell'azienda verrà comunque garantita a fronte degli altri servizi erogati da SST in favore dell'Amministrazione Comunale e disciplinati da appositi contratti di servizio che producono ricavi e non solo costi.

Tutti servizi svolti dalla partecipata, di cui ai contratti di servizio, concorreranno insieme a garantire l'equilibrio economico di SST secondo il piano industriale 2019 – 2033 approvato dall'assemblea dei soci.

7.3. Modalità di svolgimento dei servizi

La Società deve svolgere i servizi e le attività affidatele con la massima diligenza, professionalità e correttezza e nel rispetto degli standard operativi da formalizzare nell'ambito della istituenda *Carta della qualità dei servizi*.

La Società deve erogare i servizi nel rispetto dei seguenti principi generali:

- **uguaglianza:** l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- **imparzialità:** la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- **continuità:** la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- **partecipazione:** la Società 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 Comune di Chioggia;
- **informazione:** l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.
- **efficienza ed efficacia:** il servizio 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. La Società adotta tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

SST, in relazione ai servizi ad essa affidati, deve adempiere ai seguenti obblighi:

- l'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie per l'esercizio degli stessi;
- il mantenimento in perfetta efficienza, per l'intera durata del contratto, di tutti gli immobili, impianti ed apparecchiature, garantendo il rispetto delle norme vigenti e delle tecniche di sicurezza e apportandovi migliorie e potenziamenti, nonché le sostituzioni che si rendessero necessarie, fatto salvo quanto previsto nei disciplinari tecnici;
- il pagamento di tutte le imposte e tasse;
- la manutenzione ordinaria e straordinaria, a propria cura e spese, degli immobili e degli impianti tecnologici e delle attrezzature di proprietà del Comune strumentali ai servizi svolti;
- l'adempimento di tutti gli obblighi finanziari, previdenziali, assicurativi;
- l'individuazione e l'istruzione delle pratiche amministrative volte all'acquisizione di eventuali provvidenze dell'Unione Europea, Statali, Regionali, Provinciali e Comunali nonché degli eventuali incentivi finanziari che fossero previsti da disposizioni normative.

L'esecuzione dei servizi non deve essere interrotta né sospesa da SST per alcun motivo, salvo cause di forza maggiore o per interventi dell'Autorità Pubblica per motivi di ordine o di sicurezza pubblica. In caso di abbandono o sospensione immotivata del servizio da parte di SST, il Comune potrà sostituirsi, senza formalità di sorta, ad SST per l'esecuzione d'ufficio del servizio con rivalsa su di essa per le spese sostenute.

SST è tenuta al rispetto di ogni altro obbligo di servizio previsto dalla normativa applicabile nel periodo di vigenza contrattuale.

Le specifiche condizioni di erogazione di ciascun servizio affidato sono descritte in specifici contratti di servizio.

Ciascun contratto di servizio dovrà contenere:

- la definizione del servizio (oggetto, obiettivi, descrizione);
- le modalità di esecuzione ed organizzazione (attività svolte, obblighi specifici);
- i fattori di qualità (indicatori, parametri, carta della qualità, rilevazioni e indagini, sanzioni);
- tariffe e condizioni economiche del servizio (competenza e destinazione dei proventi tariffari, corrispettivo del servizio, uso dei beni, penali).

I contratti di servizio, in accordo tra le parti, potranno essere oggetto di ristrutturazione o modifica nel corso dell'affidamento, in relazione ad intervenute mutate condizioni, tali da non assicurare la completa corrispondenza tra oneri per servizio e risorse disponibili.

7.4. Standard quantitativi dei servizi

Il contratto di servizio tratta la materia degli standard di qualità e di quantità relativi ai servizi affidati, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di inottemperanza, secondo quanto stabilito dall'art. 2 comma 461 della L. 244 del 24.12.2007.

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti del servizio affidato e di garantire la qualità, universalità ed economicità delle proprie prestazioni, SST adotterà una propria "Carta della Qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate.

La qualità dei servizi offerti è misurata con riferimento ai seguenti fattori:

- affidabilità e regolarità del servizio;
- assistenza alla clientela;
- rapporti con la clientela;
- rispetto dell'ambiente;
- inoltro dei reclami e/o suggerimenti da parte dell'utenza;
- monitoraggio della domanda, dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio;

- termini e modalità di risarcimento degli eventuali danni, in applicazione dell'art. 1681 del Codice Civile, subiti dall'utenza.

Nell'eventuale aggiornamento degli standard di qualità, le parti dovranno tenere conto:

- delle politiche di sviluppo e della pianificazione del territorio, dell'ambiente e dei servizi pubblici dell'Ente affidante;
- dell'esito delle consultazioni con le associazioni dei consumatori per la definizione della "Carta della Qualità dei servizi";
- dell'equilibrio economico del contratto di servizio.

7.5. Rapporti economico finanziari

La competenza in materia tariffaria e di modifica del sistema tariffario spetta all'Ente affidante.

Spettano ad SST S.p.A.:

- i diritti per tutte le operazioni cimiteriali come previsto dalla D.G. 195.2013;
- il rimborso della fornitura del nuovo marmo necessario a chiudere i vecchi loculi di nuova assegnazione;

Spettano al Comune i proventi derivante da:

- i canoni di concessione od altro diritto a questi assimilabile, dei manufatti destinati alla sepoltura (loculi, ossari, cinerari, tombe, ecc.).

Non sono previste compensazioni degli obblighi di servizio pubblico definiti dal contratto a carico del Comune di Chioggia.

L'equilibrio economico finanziario è determinato anche dallo svolgimento degli altri servizi affidati alla partecipata che, diversamente da quello oggetto della presente relazione, generano utili.

8. Durata dell'affidamento in house

La durata del presente affidamento è determinata in anni 15, tenuto conto del Piano industriale Strategico 2019/2033 presentato da SST spa.

Ing. Stefano Penzo
(documento firmato digitalmente)