

**AFFIDAMENTO DIRETTO DEI SERVIZI FUNERARI E CIMITERIALI ALLA SOCIETA' GECIM S.R.L. –  
RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20 DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N. 179,  
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221.**

L'articolo 34 " Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni" del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, al comma 3 apporta modifiche all'articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, inserendovi i commi 20 e 21 i quali prevedono:

- comma 20 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.
- Il successivo comma 21 prevede che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dal soprarichiamato articolo 34, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, per quanto concerne l'affidamento alla società GECIM S.R.L. della gestione dei servizi funerari e cimiteriali.

### **QUADRO NORMATIVO**

Preliminarmente è d'obbligo sottolineare come la materia dei servizi pubblici locali si stia sviluppando in maniera frenetica e disorganica. Tale considerazione prende le mosse dai recenti accadimenti legislativi, referendari e giurisprudenziali attraverso i quali è emersa da una parte la volontà del legislatore di aprire alla libera concorrenza privata la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, dall'altra la volontà popolare di frenare lo sviluppo in tal senso.

La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 199, pubblicata in G.U. il 25 luglio 2012, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni con L. 148/2011, poiché in detto articolo veniva riproposta la medesima normativa contenuta nell'art. 23 bis D.L. 112/2008, abrogata con referendum popolare.

In linea generale, il citato articolo 4 ("Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea") imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In ordine al procedimento, l'ente interessato, avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato attraverso la quale verificare l'idoneità della libera iniziativa economica a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Solo nel caso di esito negativo della verifica e previa approvazione di una delibera quadro, la pubblica amministrazione avrebbe potuto provvedere con l'attribuzione di diritti di esclusiva relativi ai singoli servizi.

Attesa la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa in parola, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire in via d'urgenza al fine di traghettare la frammentata materia dei servizi pubblici locali verso un intervento normativo più complesso: da qui l'approvazione del richiamato decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, articolo 34, commi 20 e ss.

L'elemento di novità della disciplina in esame riguarda l'introduzione della "relazione" che, salve le ipotesi di cui al comma 25 (gas, energia elettrica e farmacie comunali), è un atto prodromico e necessario per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Al suo interno l'ente pubblico deve indicare le ragioni che l'hanno indotto a scegliere un determinato procedimento di aggiudicazione, anche con riferimento all'art. 106 TFUE.

Il legislatore è intervenuto, inoltre, sul tanto discusso art. 3 bis del D.L. 138 del 13 agosto 2011, aggiungendo il comma 1 bis il quale attribuisce le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali agli enti di governo degli ambiti.

Innanzitutto si rammenta che l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 disciplina le modalità di perimetrazione degli ambiti territoriali omogenei, che di norma non possono essere inferiori alla circoscrizione del territorio provinciale. Da qui la problematica della concreta perimetrazione poiché, il legislatore, con l'art. 17 del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 cd. Spending review, convertito con L. n. 135 del 7 agosto 2012, ha avviato il riordino delle circoscrizioni provinciali tutt'ora in corso.

Il comma 1 bis aggiunto crea un ulteriore problema giuridico-interpretativo in quanto confligge con l'art. 9 del D.L. 95/2012 nella parte in cui attribuisce ai comuni funzioni fondamentali in tema, appunto, di organizzazione dei servizi pubblici locali. Allo stato, dunque, le stesse funzioni risultano attribuite a due soggetti (comuni e enti di governo degli ambiti).

Infine, la legge di conversione del D.L. 179/2012 elimina il limite dei 200.000,00 € per gli affidamenti diretti in house e risolve un'altra questione controversa.

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art.4 non lascia, tuttavia, un vuoto normativo nella disciplina di settore nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria, certamente meno restrittiva, almeno per quanto riguarda per il ricorso all'affidamento diretto a società cd. in house, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

A tale riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia alle principali disposizioni europee e statali attualmente vigenti: all'art. 106 TFUE; alla Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004); all'art. 113 del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (Tuel); al codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 ed al regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti D.P.R. n. 207 del 05 ottobre 2010; all'art. 2 L. 244/2007 ed all'art. 14 DL. 78/2010; agli artt. 4 e 9 D.L. 95/2012.

È opportuno subito precisare che restano regolate dalla normativa di settore la distribuzione del gas (D.Lgs. n. 164 del 23 maggio 2000, attuativo della direttiva n. 98/30/CE), di energia elettrica (D.Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999), l'idrico (D.Lgs. 152 del 3 aprile 2006), il trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 19 novembre 1997) e la gestione delle farmacie comunali.

Orbene, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

- gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006;
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara di cui al D.lgs n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto;

- procedura in house, affidamento diretto, qualora sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario; in particolare per quanto concerne tale ultima fattispecie si fa riferimento ai requisiti individuati dalla sentenza Teckal e precisamente:
  - che la società affidataria sia a totale capitale pubblico
  - che l'ente affidante eserciti sulla società affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
  - che la società affidataria svolga la propria attività prevalentemente nei confronti degli enti locali soci

## **POSSESSO DEI REQUISITI IN CAPO ALLA SOCIETA' GECIM SRL**

### **A) Controllo pubblico**

La società GECIM SRL è una società a totale capitale pubblico partecipata dai seguenti enti locali e società pubbliche:

- Patrimonio Copparo S.r.l., società operativa in-house con capitale interamente detenuto dal Comune di Copparo, con una quota del 75%,
- Comune di Ro con una quota del 5%
- Comune di Berra con una quota del 10%
- Comune di Lagosanto con una quota del 5%
- Secif S.r.l., società operativa in-house con capitale detenuto per il 60,45% da Soelia Spa, per il 13,95% dal Comune di Portomaggiore, per il 9,30% dal Comune di Ostellato, per il 4,65% dal Comune di Migliarino, per il 4,65% dal Comune di Migliaro e per il 7% da Molinella Futura srl, con una quota del 5%

### **B) Controllo analogo**

La società GECIM è soggetta al controllo analogo da parte degli enti locali soci.

Nello statuto societario sono previsti precisi obblighi di informativa nei confronti dei soci pubblici al fine di consentire agli stessi di esercitare il controllo analogo sulla gestione dei servizi affidati .

A maggiore garanzia di controllo con Assemblea Straordinaria del 11.10.2011 è stato modificato lo statuto societario inserendo la seguente dicitura : "Ogni socio avrà diritto di designare un membro uditore senza alcun diritto di voto e senza alcun corrispettivo economico o gettone di presenza che rappresenti le tematiche relative al territorio di provenienza, con facoltà di esprimere il proprio parere in seduta consiliare e richiedere atti e documenti relativi all'operato della Società e necessari al corretto espletamento del potere di controllo analogo da parte del socio da egli rappresentato".

Sono previsti inoltre specifici obblighi di informativa cui è tenuta la società nei confronti dei soci pubblici al fine di consentire il controllo preventivo, in itinere e consuntivo sulla gestione, e precisamente:

- con cadenza annuale (entro il marzo di ogni anno) fornire una relazione avente ad oggetto i lavori eseguiti e l'andamento della gestione del servizio affidato divisi per Comune di riferimento;
- con cadenza annuale (entro il 31 dicembre) fornire una relazione avente ad oggetto le previsioni economiche finanziarie della società per l'anno successivo integrate con le linee di pianificazione e sviluppo,
- nei 60 giorni di calendario successivi alla fine di ciascun semestre dell'esercizio fornire una relazione illustrativa sullo stato patrimoniale ed il conto economico della società relativi a detto semestre, raffrontati ai dati dello stesso periodo dell'anno precedente ed al budget e una relazione sugli indirizzi strategici della società e una rendicontazione dettagliata dei lavori effettuati, divisi per categorie e luogo di esecuzione.

### **C) Attività prevalente nei confronti dei Comuni soci**

Lo statuto all'articolo 1.2. recita espressamente quanto segue:

*1.2. La società è costituita quale organismo strumentale degli enti locali soci per la gestione in house dei servizi pubblici inerenti la gestione dei servizi cimiteriali e di polizia mortuaria e per lo svolgimento di attività che le Amministrazioni pubbliche locali rendono alla comunità stanziata sul loro territorio volte a soddisfare i bisogni dei propri cittadini e degli utenti finali in genere.*

E' pertanto evidente la volontà dei soci affinché la società operi esclusivamente nei loro confronti rendendo servizi nei rispettivi territori di riferimento.

La prevalenza dell'attività di GECIM svolta nei confronti degli enti locali soci risulta peraltro dai seguenti dati: i ricavi sono interamente riconducibili ad attività affidate direttamente dai comuni soci.

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Con delibera del Consiglio Comunale n. 37 del 24.06.2011 il Comune di Lagosanto ha approvato l'affidamento a Gecim S.r.l. della gestione dei servizi cimiteriali così come meglio specificato:

La gestione dei servizi pubblici cimiteriali e necroscopici consistenti nell'esercizio di servizi ed operazioni cimiteriali, nella manutenzione ordinaria, nella pulizia e nella custodia dei cimiteri, e delle relative aree di pertinenza, oltre a servizi affini così come stabilito nel Piano Operativo di gestione del servizio.

L'affidamento ha scadenza il 9.11.2017 ed è disciplinato dal Contratto di servizio Rep. N. 183 del 9.11.2011.

Attualmente la società ha alle sue dipendenze n. 5 operai e n. 3 impiegati e gestisce n. 16 complessi cimiteriali così dislocati:

- Comune di Copparo n. 9
- Comune di Berra n.3
- Comune di Ro n.3
- Comune di Lagosanto n.1

Le modalità di esecuzione dei servizi affidati sono dettagliate nel Programma di esercizio allegato al contratto di servizio, documento soggetto a periodica verifica ed eventuale aggiornamento e rispondono agli standard di efficienza e qualità richiesti dall'amministrazione comunale.

La società ha elaborato ed informatizzato il catasto cimiteriale e l'anagrafe attraverso l'inserimento dei dati relativi a: anagrafe defunti, anagrafe concessionari, anagrafe utenti luci votive, concessioni cimiteriali.

Sono previsti un servizio di reperibilità tutti i giorni dell'anno ed attività di front office.

### **CONSIDERATO PERTANTO:**

- che i servizi cimiteriali costituiscono attività di pubblico interesse che presentano alcune peculiarità come tutelare l'igiene, la salute e l'incolumità pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla da parte dei singoli cittadini;
- che tali servizi debbono essere disponibili ed accessibili a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperli;
- che l'economicità della gestione, sempre da rapportarsi all'elevato standard qualitativo dei servizi erogati,

- che per le sottoelencate ragioni si ritiene opportuno mantenere l'affidamento in house providing alla società Gecim S.R.L.:

1. La Società, per conto dei comuni soci ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione dei servizi cimiteriali e di polizia mortuaria dimostrando incontestabilmente l'efficienza e l'efficacia del proprio operato che sempre ha garantito il più assoluto rispetto delle norme afferenti la tutela dell'igiene e della salute pubblica oltre che il decoro dei luoghi destinati al culto dei defunti.

2. La Società dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per continuare la gestione del servizio. Tali mezzi sono immediatamente disponibili senza quell'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento a terzi dello stesso e derivati dalla necessità di questi ultimi di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi necessari; inoltre si rappresenta come la gestione del servizio in territori contigui abbia consentito alla società di realizzare economie di scale ottimizzando al massimo le risorse disponibili al contempo garantendo qualità ed efficienza del servizio.

3. I costi del servizio finora reso, attestato in sede di approvazione dei bilanci annuali, risultano contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato, sempre da rapportarsi all'elevato standard qualitativo dei servizi erogati.

4. La Società ha da sempre mantenuto un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura degli esercizi sociali in utile senza bisogno di alcun intervento comunale a ripiano di perdite di bilancio;

5. il Comune di Lagosanto non è mai dovuto intervenire con aumenti tariffari finalizzati a coprire deficit gestionali; gli aumenti deliberati sono dovuti unicamente alla necessità di armonizzare i costi dei servizi con quelli degli altri comuni soci.

6. E' interesse dell'ente mantenere in seno alla propria società partecipata il know-how acquisito relativamente ai servizi affidati anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo con particolare riferimento alla gestione di impianti di cremazione e camere mortuarie;

7. L'affidamento del servizio alla società permetterà alla stessa di preservare la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale degli enti locali soci di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali;

8. L'affidamento diretto alla propria società totalmente partecipata eviterà l'esternalizzazione dei profitti d'impresa che l'affidamento tramite gara comporterebbe per importi sicuramente superiori;