



CITTA' DI GIULIANOVA

III Area

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento dei servizi di gestione servizi cimiteriali del Comune di Giulianova.
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione unitaria cimitero del Comune di Giulianova
Ente affidante	Comune di Giulianova
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto proposta	Scadenza: 31 dicembre 2020
Nuovo affidamento	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012, art. 34, comma 20)
Servizio già affidato	Vedi relazione
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	I servizi dell'affidamento interessano il territorio del Comune di Giulianova

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Andrea Sisino
Ente di riferimento	Comune di Giulianova
Area	Area Servizi al Cittadino ed alle Imprese
Telefono	085-8021235
e-mail	a.sisino@comune.giulianova.te.it
Data di redazione	5 maggio 2015

PREMESSA
QUADRO DI CONTESTO

Descrizione generale dell'attuale modello di gestione dei servizi cimiteriali

Tra i servizi erogati dal Comune si contempla anche la gestione dei servizi cimiteriali, le cui attività sono disciplinate dal d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 recante "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria", nonché dalla L.R.A. 10 agosto 2012, n. 41, nonché, infine dal vigente regolamento comunale di polizia mortuaria, approvato con deliberazione consiliare n. 118 del 17 novembre 1997.

Il Comune, del pari, gestisce il servizio di illuminazione votiva.

I servizi cimiteriali, nel loro complesso consistono in operazioni, disciplinate dalla vigente normativa nazionale, regionale e regolamentare, e si sostanziano nelle principali operazioni di tumulazione, estumulazione, inumazione, esumazione, e sono altresì comprensivi delle correlate e collaterali operazioni di manutenzione ordinaria, nonché di pulizia delle aree ricomprese all'interno del cimitero.

Dello svolgimento delle operazioni di manutenzione delle aree verdi cimiteriali è risultata titolare la soc. partecipata "Giulianova Patrimonio" s.r.l., in forza di convenzione oggetto di ripetute proroghe.

Con scrittura privata in data 21 gennaio 2015, è stato affidato, in concessione, alla ripetuta società partecipata, anche il servizio di illuminazione votiva all'interno del cimitero comunale, con scadenza il 31 dicembre 2015.

Deve potersi, del pari, considerare che, con precedente scrittura privata in data 2014, era stato affidato, con il medesimo modello gestorio, anche il servizio di illuminazione votiva, riferito al periodo di Commemorazione dei Defunti di quell'anno.

Detta variegata modalità gestoria impone quale auspicio, un processo di vera e propria razionalizzazione del servizio tale da comprendere una gestione unitaria del Cimitero Comunale, attraverso una riunificazione delle varie attività che si svolgono nel suo interno, sì da poterlo configurare in termini di un unico servizio pubblico, da gestire appunto in concessione.

Una visione unitaria nel suo complesso, pertanto, dovrebbe potere comprendere non solo la illuminazione votiva annuale e quella propriamente riferita al periodo di Commemorazione dei defunti, ma anche la manutenzione e la gestione dei servizi propriamente detti cimiteriali (inumazioni, tumulazioni, et cetera), nonché del verde pubblico insistente al suo interno.

In concreto, si ritiene che debba essere ipotizzata la possibilità di individuare un unico soggetto incaricato di gestire funzionalmente i servizi di che trattasi, la cui essenza è costituita dal fatto che la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio.

Si ipotizza, pertanto, di unificare, all'interno di un'unica concessione, la gestione unitaria dei "servizi pubblici cimiteriali" così da realizzare ogni possibile recupero di redditività o, comunque, di economia gestionale, riducendo gli interlocutori attuali con vantaggio sia per l'utenza che per il Comune.

Sulla natura dei servizi in argomento quali servizi pubblici locali, si intendono richiamare sia pronunce giurisprudenziali che pareri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti servizi pubblici locali con pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (A.G.C.M.) n. AS883 del 12 ottobre 2011 rilasciato al Comune di Sulmona, n. AS772 del 02 ottobre 2010 rilasciato al Comune di Latina, n. AS392 del 23 maggio

2007 “Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri”.

Per quanto riguarda l'illuminazione elettrica votiva si tratta di un servizio di rilevanza economica, in quanto la giurisprudenza è costante nel ritenere che il servizio diretto ad assicurare l'illuminazione votiva dei cimiteri rientra tra i servizi pubblici locali (Cons. Stato, sez. VI, 7 aprile 2006, n. 1893, Cons. di Stato, sez V, 29 marzo 2010, n. 1790, Cons. Stato sez. V, 27-05-2014, n. 2716) e, in particolare, assume la configurazione di concessione di pubblico servizio (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 9 gennaio 2007, n. 4) quando la remunerazione del prestatore di servizi proviene non già dall'autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo del servizio, con la conseguenza che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione.

Questo tipo di servizio era disciplinato dal D.M. 31 dicembre 1983 che, fino all'entrata in vigore dell'art. 34, comma 26 del D.L. n. 179 del 2012 convertito in l. n. 221 del 2012 - comprendeva anche il servizio di illuminazione votiva. Dal punto di vista strettamente teorico, su di esso non dovrebbe trovare applicazione la disciplina generale sui servizi pubblici locali e quindi anche quella dettata dai commi 20 e ss. dell'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221, e ciò in conseguenza del fatto che tale servizio è stato espunto dal D.M. 31 dicembre 1983, n. 15400 (“Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale”), ad opera del comma 26 del succitato articolo 34 ed attratto nel novero delle concessioni di servizi di cui all'art. 30 del d.lvo 12 aprile 2006, n. 163.

Invero, tale servizio, essendo strettamente collegato ai servizi cimiteriali, è stato da sempre attratto nella relativa disciplina (i cimiteri, infatti, ove appartenenti ai comuni, costituiscono demanio pubblico ai sensi dell'art. 824 comma 2 cod. civ. e la relativa costruzione, manutenzione e i servizi correlati individuano spese fisse obbligatorie dei comuni già ai sensi dell'art. 5 comma 1 lettera c) n. 14) del R.D. 14 settembre 1931, n. 1175, e poi dell'art. 91 comma 1 lettera c) n. 14 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383). Trattasi, dunque, di un particolare servizio pubblico per il quale non è mai stata posta in discussione la facoltà del Comune della gestione diretta, restando, tuttavia, inderogabile lo strumento della gara pubblica, nell'ipotesi di esternalizzazione del servizio mediante affidamento a terzi (la esternalizzazione normalmente avviene a mezzo concessione, attesa la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti).

Sulla base di definizioni afferenti al servizio in oggetto si può affermare che il “Il servizio pubblico di illuminazione votiva dei cimiteri comunali” è un servizio pubblico locale a rilevanza economica e fruizione individuale” (Tar Toscana Sez. I, 08.09.09 n.1430) e che detto servizio è qualificabile come avente rilevanza economica, in quanto caratterizzato da scopo lucrativo e assunzione di rischio imprenditoriale (C.S. Sez. V, 15.04.2004 n. 2155; TAR Puglia, Bari Sez. III 11.07.2007 n. 2103) e può essere ragionevolmente considerato come un'attività accessoria e complementare al servizio cimiteriale in quanto strettamente correlato ad esso.

SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento

Normativa nazionale (trasversale e settoriale).

La normativa statale trasversale e settoriale incidente sulla gestione dei servizi pubblici locali, riferibile anche ai servizi cimiteriali ed illuminazione votiva, è individuabile nelle seguenti disposizioni:

- a. art. 34, commi 20 e 21 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, intese come successivamente integrate e modificate, con riferimento all'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre e pubblicare una relazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per il modello di affidamento prescelto (o esistente), nonché degli obblighi di servizio universale e di servizio pubblico, con esplicitazione delle eventuali compensazioni per gli stessi.
- b. art. art. 34, comma 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha espunto dall'elenco dei servizi pubblici a domanda individuale, di cui al D.M. 31/12/1983, il servizio di illuminazione votiva;
- c. d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 Regolamento di Polizia Mortuaria.

Normativa Regione Abruzzo

La normativa incidente sui servizi cimiteriali è la L.R. 10/08/2012, n. 41 "Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria".

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Definizione del servizio

La Società Giulianova Patrimonio s.r.l. è stata costituita, previa deliberazione del Consiglio comunale n. 120 del 18 novembre 2005, per atto del notaio Franco Campitelli in data 5 dicembre 2005, rep. n. 20.218, Raccolta n. 3.394.

Con deliberazione del Consiglio comunale n...., in data ... sono state approvate le modifiche allo Statuto della Giulianova Patrimonio ed, in particolare, l'art. 2 "Oggetto" prevede, tra l'altro, la *gestione dei servizi cimiteriali, e in particolare manutenzione ordinaria e straordinaria del cimitero, ivi compresa la pianificazione e la realizzazione di interventi; custodia e pulizia del cimitero; svolgimento di operazioni cimiteriali, tumulazioni, estumulazioni, inumazioni, esumazioni ed attività affini; pianificazione, realizzazione e gestione di impianti di cremazione; gestione (compresa attività di sportello, fatturazione e riscossione), manutenzione e realizzazione impiantistica dell'illuminazione votiva.*

Descrizione delle modalità di erogazione del servizio

Sulla base del ripetuto oggetto sociale, il Comune di Giulianova intende sottoscrivere con la Società il contratto di servizio per la gestione dei servizi cimiteriali complessivamente comprendente attività di: tumulazione, estumulazione, inumazione, esumazione, traslazione di salma, apposizione di lapidi, manutenzione verde, illuminazione votiva perpetua e riferita al periodo di Commemorazione dei Defunti.

Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici

Dal punto di vista societario, Giulianova Patrimonio s.r.l. è attualmente configurata come società in house providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia. Si riporta di seguito una tabella riepilogativa dei dati riguardanti la società:

Data di costituzione:	05/12/2005
Sede legale:	Corso Garibaldi, 109 – 64021 Giulianova (TE)
Oggetto Sociale:	La Società, in conformità alla legislazione vigente, ha per oggetto lo svolgimento delle attività relative alla gestione di servizi pubblici locali e del patrimonio e di tutte le operazioni e/o a ciò connesse e/o strumentali.
Capitale sociale al 31.12.2014:	€ 6.074.210,00
Altri soci:	---
Percentuale di partecipazione del Comune :	100%
Risultati ultimi tre esercizi finanziari:	2011 € 5.972,00 2012 € 16.966,00 2013 € 3.974,00
Ritorno economico per il Comune con riferimento agli ultimi tre esercizi	2011 2012 2013
Eventuali costi a carico del bilancio ultimi tre esercizi (ricapitalizzazioni, coperture di perdite, aggi e corrispettivi per servizi ecc.)	2011 € 924.315,00 (contratti di servizio) 2012 € 915.238,00 (contratti di servizio) 2013 € 903.668,00 (contratti di servizio)
Amministratore Unico	Arch. Filippo Di Giambattista
Organo di controllo	Dott. Sergio Iaconi Dott. Marcello Ferrari Dott. Giovanardi Germano Dott.ssa Nilde Di Fabio supplente Dott.ssa Ada Pechini supplente

La configurazione della società nel modello in house providing caratterizza anche la configurazione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono compatibili con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

Giulianova Patrimonio s.r.l. uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi compendati nella evidenziazione che segue.

I servizi sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse ed, in particolare i servizi cimiteriali servizi di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione potranno essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili a Giulianova Patrimonio s.r.l., per cui la società uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

- a. Eguaglianza. L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.
- b. Imparzialità. Giulianova Patrimonio avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.
- c. Continuità. L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a Giulianova Patrimonio, quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.
- d. Partecipazione. La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di Giulianova Patrimonio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Giulianova Patrimonio dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.
- e. Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza. Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.
- f. Legittimità. Per l'espletamento dei servizi Giulianova Patrimonio dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle discipline degli appalti pubblici in vigore.
- g. accessibilità delle tariffe. Poiché il servizio deve essere offerto ad un prezzo accessibile a tutti in maniera da garantire l'osservanza degli obblighi di universalità dello stesso.

Oltre la presenza di tali obblighi di servizio pubblico, relativi all'universalità del servizio, l'azienda si è dotata di una carta degli Standard di servizio (in attesa di approvazione), come previsto da vigente contratto di servizio, con rigorosi standard tecnici per la gestione dei servizi cimiteriali e per l'illuminazione votiva (sono fissati standard relativi ai livelli minimi delle prestazioni).

Risultano determinati anche standard tecnici aziendali:

- orari di espletamento dei diversi servizi per tipologia di servizio;
- obbligo con cadenza concordata di metter in atto campagne di "customer satisfaction" da soggetti terzi;
- obbligo di utilizzare un cartellino di riconoscimento obbligatorio da parte degli operatori;
- obbligo di conservare e gestire una banca dati per i sinistri, incidenti e infortuni interna a Giulianova Patrimonio, con una reportistica in merito il numero di ore dedicate alla formazione sui problemi della sicurezza, il numero d'incidenti sul lavoro riscontrati e il numero di sinistri attivi e passivi registrati dagli automezzi e dalle attrezzature.

Compensazioni

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, ricorrendone i presupposti, l'Ente è tenuto ad indicare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. L'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e 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. A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere ad esempio qualificate come aiuti di stato.

A fronte degli oneri sostenuti per la gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Giulianova, per lo svolgimento delle relative istruttorie ed ogni altro onere inerente le operazioni cimiteriali, la manutenzione, competono alla società Giulianova Patrimonio s.r.l., quale corrispettivo del servizio, le entrate a natura tariffaria previste dal comune di Giulianova, che saranno dalla stessa riscosse.

Tali proventi sono versati dagli utenti alla società per le operazioni cimiteriali svolte direttamente dalla medesima e sono riscossi in conformità alle tariffe stabilite dal Comune e trattenuti dalla società nella misura stabilita contratto di servizio stipulando.

Per il servizio illuminazione votiva è previsto, parimenti, quale corrispettivo del servizio espletato ed a carico degli utenti, un contributo di primo allacciamento ed un canone annuo di abbonamento.

Gli adeguamenti tariffari sono preventivamente approvati dalla Giunta Comunale. Con riferimento all'anno 2014 le tariffe del servizio prevedono un costo di allacciamento lampada votiva di euro 23,00 ed un canone annuo di euro 15,50, tutti Iva 22% inclusa. Il corrispettivo deriva, pertanto, dal gettito derivante dall'applicazione di diritti di natura tariffaria. Si dimostrerà, sulla base della presente relazione, che non potrà essere prevista, a carico dell'Ente Comunale, la possibilità di operare compensazioni ma che, in contrario, la società Giulianova Patrimonio, dovrà corrispondere al Comune, quale corrispettivo complessivo per la concessione di che trattasi, un canone annuale di euro 30.000,00, da erogarsi in n. tre rate annuali, soggette ad incremento o decremento annuo, correlato all'incremento o decremento tariffario stabilito dal Comune.

SEZIONE C. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.

Il quadro di riconfigurazione complessiva dei servizi cimiteriali del Comune di Giulianova come compendiato nella presente relazione e la qualificazione dei servizi riconducibili ai servizi pubblici locali con rilevanza economica determinano la sottoposizione, per sussistenza del presupposto oggettivo, alla procedura di verifica prevista dall'art. 34, commi 20 e 21 del d.l. n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012.

Il Comune di Giulianova intende utilizzare il modello "in house providing" per l'affidamento del servizio di integrata dei servizi cimiteriali.

La definizione del modello “in house providing” è riferita all’individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi, della società “Giulianova Patrimonio s.r.l.”.

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione successiva, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento comunitario per l’affidamento in house, con riferimento particolare:

- a. alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un’impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- b. al controllo analogo, per il quale l’ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell’Ente pubblico sull’Ente societario);
- c. alla destinazione prevalente dell’attività a favore dell’ente affidante. Rispetto ai suddetti elementi l’analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dall’art. 12 della Direttiva 24/2014/UE, il quale stabilisce che *“Un appalto pubblico aggiudicato da un’amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell’ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l’amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si ritiene che un’amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’amministrazione aggiudicatrice.”*

Specificazione dell’osservanza dei requisiti europei rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.

Il riscontro dell’effettività del controllo analogo è rapportato all’analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- a. nello statuto della società Giulianova Patrimonio s.r.l.;
- b. nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Teramo);

- c. nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Giulianova sulla società Giulianova Patrimonio s.r.l. in base agli artt. 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000, come desumibile dal Regolamento per la disciplina dei controlli interni adottato dal Comune con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 23 gennaio 2013. La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di Giulianova e la società Giulianova Patrimonio s.r.l., con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati. La prima colonna individua il requisito comunitario, come descritto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune di Giulianova e la società Giulianova Patrimonio s.r.l. in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing del servizio di gestione integrata dei servizi cimiteriali. La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) o del dato normativo (regolamentare) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune e società corrispondente al requisito comunitario	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale	Lo statuto della Giulianova Patrimonio s.r.l. contiene norme che prevedono la titolarità del capitale sociale solo in capo al Comune di Giulianova	Art. 1, comma 1 dello statuto prevede che la società è ad integrale partecipazione pubblica comma 2 prevede che il Comune di Giulianova è il socio unico della società Art. 5, comma 2 Il capitale sociale, interamente versato e detenuto dal socio unico Comune di Giulianova, deve essere mantenuto integralmente dal Comune stesso. Art. 7 E' fatto divieto al socio il trasferimento della quota, dei diritti di opzione in sede di aumento di capitale sociale o dei diritti di prelazione di diritti inoptati, salvo il diritto di recesso a norma di legge
Potere di nomina del Comune dei componenti degli organi esecutivi	Avendo la proprietà integrale del capitale sociale, spetta al Comune la nomina dei componenti dell'organo	L'art. 22 dello statuto dispone che La nomina dell'Amministratore unico spetta all'Assemblea.

	esecutivo.	
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente socio	Lo statuto della società delinea come attività fondamentali quelle affidate dall'ente socio.	Art. 5-bis dello statuto La società realizza la propria attività a favore del socio titolare del capitale sociale.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società	La società Giulianova Patrimonio ha un Amministratore unico i cui poteri sono definiti nello statuto e sono equilibrati con quelli dell'assemblea	L'art. 14 dello statuto stabilisce i poteri dell'Amministratore unico, sottoponendoli, per una serie di atti rilevanti, agli indirizzi dell'ente. L'art. 9 dello statuto rimettono all'Assemblea l'adozione delle principali decisioni strategiche per la vita della società.
Effettività del controllo analogo	Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali dal Comune di Giulianova sulla società Giulianova Patrimonio s.r.l. attraverso gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio e dal regolamento disciplinante i controlli interni di cui all'art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000. L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti del Comune di Giulianova.	Il comune di Giulianova esercita il controllo analogo sulla società mediante: a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi dell'art. 9 dello statuto; b) gli strumenti di controllo analogo individuati nello statuto societario all'art. 5-bis; c) l'esercizio delle misure di controllo sull'andamento gestionale ed economico-finanziario della società, previste dagli articoli 33 e 34 del Regolamento disciplinante i controlli interni.

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Giulianova quale ente affidante, e la società Giulianova Patrimonio s.r.l. quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

SEZIONE D. ANALISI DI EFFICIENZA ATTUALE ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA INDIVIDUATA

In riferimento ai servizi cimiteriali è innanzitutto opportuno rilevare come la remunerazione di Giulianova Patrimonio s.r.l. derivi dalle entrate a natura tariffaria, la cui riscossione fa capo direttamente ad essa, come già precedentemente evidenziato. Detto presupposto impone di

effettuare un'analisi di mercato come indicato, per altro, dal comma 553 dell'art. 1 della Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

L'affidamento unitario, in concessione, della gestione integrata del Civico Cimitero consisterà, per quanto detto, anche il profilo della manutenzione e cura estesa anche al verde:

- apertura e chiusura del cimitero;
- custodia e sorveglianza del cimitero;
- pulizia e mantenimento del cimitero;
- pulizia viali;
- svuotamento contenitori rifiuti;
- sfalcio aree verdi, fioritura aiuole, potature piante;
- raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti (urbani e cimiteriali);
- azioni per il decoro e l'ordine dei siti cimiteriali;
- manutenzione ordinaria integrata plessi cimiteriali e beni presenti.

Alla gestione del plesso cimiteriale si affianca la prestazione delle operazioni cimiteriali a domanda individuale più specificamente relativi alla gestione del ciclo della salma, già oggetto di svolgimento per effetto di affidamenti operati dagli Uffici della III Area, in relazione a cui il Comune a tutt'oggi risulta destinatario delle entrate tariffarie. Dette operazioni si compendiano in:

- Inumazione (sepoltura in una bara di legno leggero nella terra, a circa 2 metri di profondità, da effettuare in aree obbligatoriamente predisposte a tale scopo);
- Reinumazione (nuova inumazione di un cadavere che a seguito di esumazione è ancora indecomposto);
- Esumazione (recupero dei resti delle salme inumate in terra e nella loro successiva collocazione. Si definiscono ordinarie quando si eseguono al termine del tempo previsto per l'inumazione; straordinarie quando sono effettuate prima dei termini previsti);
- Tumulazione (consiste nel porre il feretro in un loculo e quindi chiudere l'accesso con mattoni pieni);
- Estumulazione (consiste nell'apertura del tumulo: loculi, cripte, cappelle, ecc.). Le estumulazioni si suddividono in ordinarie e straordinarie;
- Raccolta resti mortali, ossa, recupero oggetti, disponibilità materiali;
- Traslazione (trasferimento da un luogo ad un altro di una salma);
- Tenuta dei registri delle operazioni cimiteriali.

Alla gestione del plesso cimiteriale si affianca, altresì, come variamente esposto, la prestazione delle operazioni cimiteriali a domanda individuale relative alla gestione della illuminazione votiva, consistente in:

- Fornitura lampade votive;
- Realizzazione linea elettrica conforme a norma;
- Posizionamento di portalampane;
- Idoneo allaccio, alla rete elettrica;
- Riscossione entrate delle lampade votive;

- Collocazione di ulteriori portalampade a richiesta degli utenti;
- Presenza di numero idoneo di elettricisti nel corso della durata della concessione, funzionali alla tempestiva sostituzione delle lampade eventualmente non funzionanti, per assistenza tecnica e sistemazione di ulteriori portalampade richieste.

(Operazioni cimiteriali, Manutenzione aree verdi, illuminazione votiva)

La gestione del servizio cimiteriale nel Comune di Giulianova interessa un plesso cimiteriale di superficie complessiva pari a mq. 55.000,00, di cui mq 33.000,00 (pari al suo sessanta per cento) di aree verdi. Le utenze elettriche votive attualmente attive sono in numero di circa 4.000. Al suo interno vi è un fitto patrimonio arboreo.

Nell'anno 2014 i competenti Uffici della IV Area hanno sostenuto, sulla base di contratto (in parte a corpo ed in parte a misura) approvato con determinazione dirigenziale n. 8 del 3 gennaio 2012, successivamente prorogato, in riferimento al servizio di manutenzione del verde all'interno del Cimitero, una spesa complessiva pari ad € 98.360,00 oltre iva, come per legge, con contratto a corpo.

La economicità di detto servizio discende dalla considerazione per la quale, sulla base di parametrizzazione alle tariffe previste nel mercato elettronico (MEPA), determinate in € 3,5/mq, avrebbe comportato, con gestione a cura di soggetto terzo, in considerazione della estensione del Cimitero, una spesa non inferiore a complessivi 115.500,00, oltre iva totale al 22 per cento.

In quanto, invece, alle operazioni cimiteriali relative alla gestione della salma, medesimamente approvato con la stessa determinazione, deve considerarsi che si è trattato e si tratta di un affidamento a misura di una prestazione di servizio, in riferimento alla quale è stato previsto uno stanziamento annuo non eccedente la somma di € 35.000,00, oltre iva come per legge.

In appresso si evidenziano le tariffe stabilite dal Comune, e quelle richieste dalla Società in riferimento a tale contratto.

Chiara emerge, sul punto, una pressoché analogia tra operazioni di entrata e di uscita:

a. tariffe approvate dal Comune:

➤ chiusura loculo frontale	€ 68,17;
➤ chiusura loculo trasversale	€ 99,15;
➤ chiusura ossario	€ 30,98;
➤ estumulazione con traslazione resti in ossario	€ 61,98;
➤ estumulazione con inumazione per mancata mineralizzazione	€ 250,00;
➤ esumazione con raccolta resti in cassetta ossario	€ 210,72;
➤ apposizione lapide	€ 12,39.

b. Tariffe a misura corrisposte alla Società:

➤ chiusura loculo frontale	€ 64,36;
➤ chiusura loculo trasversale	€ 93,63;
➤ estumulazione con inumazione per mancata mineralizzazione	€ 210,66.

A fini conoscitivi deve potersi rilevare che il Comune ha realizzato, nell'anno 2014, in applicazione delle tariffe indicate, riferite alle operazioni di cui al capo "a" che precede, un introito pari ad € 38.000,00.

Il servizio di illuminazione votiva si struttura, all'interno del Civico Cimitero, in circa 4.000 utenze elettriche le quali, in riferimento al periodo legato alla Commemorazione dei Defunti, determina circa l'allaccio di circa ulteriori utenze temporanee. Anche in riferimento a tale aspetto del servizio, la pluristrutturazione che ne discende non consente di assicurare, sul punto, utile gestione in economia che, in contrario, la possibilità di concreta applicazione dell'art. 30 del d.lvo 12 aprile 2006, n. 163, in tema di concessione di servizi, garantirebbe, stante la previsione di contemplare, in favore del concessionario, l'esclusivo diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio stesso, a fronte dell'obbligo di corresponsione all'ente di una parte degli utili. Le ragioni che hanno determinato tale modalità di affidamento sono risultate compendiate nella circostanza per la quale la dotazione organica del personale interno dell'Ente, non consente né a breve né a medio termine, di ipotizzare una compiuta e completa gestione interna dei servizi in oggetto, stante la carenza di personale e le limitazioni, degli ultimi interventi normativi, in ordine alla possibilità di implementare le dotazioni organiche. La gestione dei servizi cimiteriali sarà pertanto ancora gravata da specifici obblighi di servizio definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio (Comune di Giulianova), imposti al gestore.

In considerazione di tali obblighi di servizio, e preso atto che le tariffe applicate agli utenti per i servizi a domanda individuale appaiono da sole in grado di coprire i costi complessivi diretti ed indiretti del ciclo di gestione intergrata dei servizi cimiteriali, il Comune non riconosce al gestore una compensazione che sarebbe necessaria per garantire la sostenibilità economica del servizio. Le previsioni storiche di stanziamento in bilancio, a titolo di entrate derivanti dall'applicazione delle ricordate tariffe ammontano ad € 115.000,00 per quanto concerne l'illuminazione votiva annuale e ad € 33.000,00 relative al periodo della Commemorazione dei Defunti.

In conclusione, il servizio di gestione dei servizi cimiteriali è affidato alla società Giulianova Patrimonio S.r.l. oramai da diversi esercizi, il che ha consentito di creare una struttura efficiente in grado di economizzare la realizzazione attraverso, soprattutto, l'esperienza del personale addetto e all'organizzazione aziendale che la presiede. Per la descritta particolare rilevanza sociale che il servizio in parola riveste, per l'efficienza e l'efficacia della gestione, per come dimostrata negli anni scorsi si ritiene necessario mantenere tali servizi in capo al comune attraverso l'azione diretta della Giulianova Patrimonio s.r.l. con obbligo di corresponsione di un canone annuo pari ad € 30.000,00.

Il Dirigente

F.to Avv. Andrea Sisino