



Comune di QUARTO D'ALTINO  
Provincia di Venezia

## RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DELLE OPERAZIONI CIMITERIALI

Verifica conformità ai requisiti dell'ordinamento europeo e  
definizione degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.  
(Art. 34, commi 20 e 21, D.L. 179/2012 conv. con mod. con legge 221/2012)

## INDICE

1. PREMESSE
2. CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA
3. SPECIFICHE SUL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE OPERAZIONI CIMITERIALI
4. AFFIDAMENTO ALLA COOPERATIVA DETTO FATTO
5. LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO
6. LA FORMA DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTA
7. LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

## 1. PREMESSE

L'art. 34 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori *misure urgenti per la crescita del Paese*" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012 - convertito con modifiche con legge 17 dicembre 2012, n. 221) prevede che:

*"Comma 20. 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.**"*;

*"Comma 22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020."*;

*"Comma 23. (introdotto dalla legge di conversione) Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, b. 148 e successive modificazioni, e' inserito il seguente: Comma 1-bis. **Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali o rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma.**"*;

*"Comma 24. è abrogato l'articolo 53, comma 1, lettera b) del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n.*

*134, recante modifiche all'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.";*

La presente RELAZIONE è pertanto finalizzata a:

1. rendere note alla comunità altinate le motivazioni che hanno portato all'affidamento della concessione del servizio di gestione delle operazioni cimiteriali alla cooperativa sociale DETTO FATTO;
2. evidenziare come tale affidamento rispetti **la disciplina vigente in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.**

## 2. CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

La disciplina della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alle modalità di individuazione dei soggetti cui conferire la titolarità del servizio, inizialmente contenuta nell'art 113 del TESTO UNICO degli ENTI LOCALI (TUEL), è stata oggetto di ripetute riforme nel corso degli anni.

L'art 113 del TUEL poteva essere conferita:

- a società di capitali individuate mediante gara pubblica;
- a società miste i cui soci privati siano scelti con procedura di evidenza pubblica;
- a società con capitale interamente pubblico, purché svolgano la parte più importante della loro attività con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti sullo stesso un controllo analogo alla gestione diretta.

Le disposizioni dell'articolo 113 del TUEL sono state superate dal decreto legge 112/2008. L'abrogazione della disciplina di cui all'art. 23 bis del decreto legge n. 112/2008 convertito con modifiche in legge n. 133/2008. L'articolo 23 bis nell'ottica di procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica aveva stabilito che il conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse avvenire in via ordinaria a favore di :

- imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- società a partecipazione mista o privata con selezione del socio mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e a condizione che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alla suddette modalità l'art. 23 bis prevedeva, per situazioni eccezionali che non avrebbero permesso un efficace e utile ricorso al mercato, che l'affidamento potesse avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate degli enti locali, aventi i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house.

Il successivo DPR 168/2010 aveva individuato espressamente le disposizioni del TUEL abrogate (articolo 113 commi 5, 5 bis, 6,7,8, 9 – escluso primo periodo, 14, 15bis, 15ter e 15quater).

Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011 ha accolto l'istanza popolare di referendum abrogativo relativamente al disposto di cui art. 23 bis del D.L. n. 112/2008. Il 12-13 giugno 2011 gli italiani attraverso lo strumento del referendum hanno quindi stabilito l'abrogazione dell'articolo 23 bis del D.L. n. 112/2008 con la chiara volontà di lasciare di fatto maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internazionalizzazione e società in house.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di cui al citato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. ri. 133/2008 e s.m.i.. e ai sensi di quanto stabilito dall'art. 37 della L. n. 352/1970 nonché dall'articolo 2 della L. n. 332/1982, tale disposto normativo è venuto meno nel nostro ordinamento a far data dal giorno seguente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è venuto meno sia il citato art. 23 bis, ma anche il relativo regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010 e s.m.i. e, dunque, la complessiva disciplina generale dettata sui servizi pubblici locali.

L'effetto abrogativo di una disposizione normativa, in linea di principio, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale (da ultimo e sub specie, si veda per tutte, Corte costituzionale n. 24/2011), non comporta una qualsivoglia forma di riviviscenza di un'eventuale diversa disciplina eventualmente previgente a quella abrogata.

Sul punto occorre, infatti, rammentare che con l'entrata in vigore del richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. n. 133/2008 e s.m.i. nonché con il Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 168/2010, erano state abrogate le previgenti norme afferenti l'organizzazione dei servizi pubblici locali già recate nel corpo dell'art. 113 del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i..

A seguito di questa evoluzione normativa, nell'attuale assenza di una legge quadro nazionale possiamo dire che secondo il quadro normativo in essere di matrice

comunitaria le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

- a) il ricorso al mercato;
- b) il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- c) l'affidamento in house.

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto "in house" che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
- c) la realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

### 3. SPECIFICHE SUL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE OPERAZIONI CIMITERIALI

I servizi cimiteriali, con parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con parere n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona, sono stati riconosciuti **servizi pubblici locali**; mentre i servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, **ricevimento ed inumazione delle salme**, rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei **servizi pubblici essenziali** nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19.09.2002.

L' esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali hanno la natura di servizio pubblico necessario oltre che di servizio pubblico locale a rilevanza economica, per garantirne in ogni caso la fornitura alla cittadinanza, per motivi di ordine sanitario e di mantenimento della sacralità dei particolari luoghi dedicati alla memoria storica della collettività locale, rinvenendo per tali motivi i casi di cui al comma 1, lettera c) e d) dell' articolo 3 del D.L. 138/2011.

*“ Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:*

*c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;*

*d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;*

Per dette operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione, traslazione, cremazione di resti mortali inconsunti derivanti da esumazione od estumulazione), nonché le registrazioni ed il servizio di custodia cimiteriale, per loro natura e per la garanzia di fornitura debbano fornirsi in regime di esclusiva per i seguenti motivi:



- di avere garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico sanitarie (T.U. leggi sanitarie TU LL.SS. R.D. 27/7/1934 n. 1265 e del regolamento di attuazione DPR 10 settembre 1990, n. 285) e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera d) dell'art. 3 del DL 138/2011;
- di economicità del servizio, dovuta al fatto che una organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme determinano per la utenza costi gestionali superiori, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera c) ed e) dell'art. 3 del DL 138/2011;
- di garanzia della memoria di una collettività, e quindi ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 lettera c) dell'art. 3 del DL 138/2011

Si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, **per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo dei servizi in questione mediante l'istituto della concessione.**

#### **4. AFFIDAMENTO ALLA COOPERATIVA DETTO FATTO**

Questa amministrazione ha affidato esternamente in concessione:

1. l' esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali previste per legge e operazioni di Polizia Mortuaria di cui al DPR 285/1990 quali: inumazioni, tumulazioni, esumazioni ed estumulazioni di carattere ordinario e straordinario;
2. la manutenzione ordinaria e straordinaria del verde.

Con riferimento al contenuto specifico dell' affidamento svolto sono certamente assimilabili a servizi pubblici locali l' esecuzione delle operazioni cimiteriali, mentre hanno carattere di servizio strumentale la manutenzione ordinaria e straordinaria del verde.

Con determinazione n. 130 del 22 agosto 2012 il responsabile del Servizio tecnico ha stabilito di :

1. attivare la procedura negoziata per l'affidamento dell'acquisizione della concessione dei servizi cimiteriali ai sensi dell'art 30 del CODICE nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui saranno invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi;
2. di individuare tali operatori economici mediante AVVISO ESPLORATIVO per la ricerca di manifestazione di interesse per l'affidamento;
3. di pubblicare l'AVVISO all'albo ONLINE e sul sito istituzionale e di dare ampia diffusione all'AVVISO.

Con determinazione n. 21 del 5 marzo 2013 si è stabilito di procedere all'avvio della procedura negoziata per l'acquisizione della CONCESSIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI ai sensi del dell'art 30 del CODICE con criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa.

Con determinazione n. 47 del 30-04-2013 il comune di QUARTO D'ALTINO ha aggiudicato la concessione delle operazioni cimiteriali alla cooperativa sociale DETTO FATTO.

## 5. LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO

L'Ente deve garantire la continuità del servizio alla cittadinanza.

L'Ente, con l'attuale organizzazione e personale in servizio, non è in grado di garantire tali prestazioni in amministrazione diretta e pertanto deve avvalersi di un concessionario che subentri al Comune in tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione dei servizi di cui trattasi, e che provveda a tutte le spese occorrenti relative alle prestazioni, alle forniture, alle provviste, alle strutture, alle strumentazioni, ecc..

I servizi di cui al presente provvedimento sono da considerarsi, come sopra evidenziato, ad ogni effetto servizi pubblici la cui erogazione da parte del concessionario deve avere carattere di regolarità, continuità e completezza.

## 6. LA FORMA DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTA

La procedura di selezione, tramite procedura negoziata preceduta da avviso aperto a tutti gli operatori del settore, ha garantito la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione .

## 7. LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

L'importo annuale dell'offerta della DETTO FATTO soc.coop. soc è di Euro 9808,00, cui si somma l' IVA di legge per la somma complessiva di EURO 11.867,68 relativamente alle attività manutentive a carico del Comune.

Le tariffe a carico dei dolenti sono state approvate con deliberazione n. 2 del 8gennaio 2008 e fissate come segue:

OPERAZIONI CIMITERIALI		
N.	TIPOLOGIA DEL SERVIZIO	IMPORTO UNITARIO EURO/SERVIZIO
1	Tumulazione di feretro in loculo singolo	146,40
2	Tumulazione di feretro in loculo doppio	216,00
3	Tumulazione di cassetta ossario o urna cineraria in celletta ossario	78,00
4	Tumulazione di cassetta ossario o urna cineraria in loculo	78,00
5	Tumulazione di cassetta ossario o urna cineraria in loculo non libero	84,00
6	Inumazione	234,00
7	Estumulazione di feretro	234,00
8	Estumulazione di cassette ossario o urne cinerarie	108,00
9	Estumulazione di feretro, traslazione da loculo e tumulazione in altro loculo	228,00
10	Estumulazione di feretro, riduzione dei resti mortali, e tumulazione dei resti in celletta ossario	265,20
11	Estumulazione di cassette ossario o urne cinerarie da celletta ossario per traslazione e tumulazione in altra celletta ossario	180,00

12	Esumazione e tumulazione dei resti mortali in celletta ossario	160,80
13	Esumazione e tumulazione dei resti mortali in loculo non libero	169,20
14	Estumulazione e inumazione di salma non mineralizzata	876,00
15	Maggiorazione per operazioni dalla 1 alla 15 da realizzarsi in sepolcro familiare (tombe, cappelle)	132,00
16	Maggiorazione per le operazioni ove la traslazione avviene da un cimitero del Comune all'altro	180,00

Quarto d'Altino, li 18 dicembre 2013

**IL RESPONSABILE  
DEL SERVIZIO TECNICO**  
- Arch. Gianmaria Barbieri-

(documento firmato digitalmente)