

Attualità **Le prospettive di PPPI nel settore cimiteriale**

di Gabriele Righi (*), Mario Rodella (**)

Intervento presentato in occasione del forum Sefitdieci 2010, organizzato da Federutility SEFIT col supporto del Comune di Spoleto ed ivi svoltosi il 2 dicembre 2010.

1. Il Partenariato Pubblico-Privato Istituzionalizzato: il modello normativo e il socio operativo secondo la Comunicazione Interpretativa della Commissione Europea

L'art. 15 D.L. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito, con modificazioni, nella L. 20 novembre 2009, che modifica l'art-23-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2008, n. 133), tra l'altro, riconfigura in modo corretto la normativa delle società miste a partecipazione pubblico-privato conformandole alla disciplina comunitaria in materia di partenariati istituzionalizzati, per le quali sia quindi possibile operare affidamenti di attività attraverso una gara unica a "doppio oggetto" secondo i dettami riaffermati da ultimo nella "Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), n.(2008/C91/02)", pubblicata sulla G.U.C.E del 12 aprile 2008.

Sulla questione, si era già espressa la giurisprudenza amministrativa: pareri Consiglio di Stato n. 457/2007; Consiglio di Stato, adunanza plenaria n. 1/2008; Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 settembre 2008 n. 4603); l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con segnalazione recata al governo e al Parlamento del 26 novembre 2008 e l'Antitrust, con Parere n. AS538 del 7 maggio 2009, su Bollettino n. 22/2009.

Si riporta uno stralcio della segnalazione dell'AVCP:

"Occorrerebbe inoltre chiarire la portata del comma 2 ovvero specificare se il riferimento alle procedure ad evidenza pubblica includa – come l'Autorità auspica – anche l'affidamento mediante creazione di società miste pubblico-private (PPPI),

in cui il socio è scelto con gara ad evidenza pubblica per l'esecuzione dello specifico servizio.

Tale modello è stato recentemente oggetto di una Comunicazione interpretativa da parte della Commissione Europea (2008/C91/02, GUCE C91 del 12 aprile 2008) nella quale la Commissione ritiene ammissibile l'effettuazione di una unica gara per la scelta del partner "operativo" e contestualmente l'affidamento del servizio alla compagine societaria mista allo scopo costituita. È da sottolineare che la Commissione ritiene ammissibile sia la costituzione di una nuova società il cui capitale è detenuto congiuntamente dall'amministrazione aggiudicatrice e dal socio privato, sia la partecipazione del socio privato ad una società già esistente. A tale ultima ipotesi pare d'altra parte riferirsi, nell'ordinamento nazionale, il comma 12 dell'articolo 113 del T.U.E.L. che prevede appunto la possibilità per l'ente locale di cedere la propria partecipazione nelle società erogatrici dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica, e senza che tale cessione comporti effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere. Tale facoltà è naturalmente controbilanciata da alcune condizioni, quali la disciplina della durata della società che deve coincidere con la durata dell'affidamento, che il soggetto privato selezionato per l'affidamento di un appalto o di una concessione può vedersi aggiudicato soltanto il contratto indicato nel bando di gara e che eventuali future modifiche degli elementi essenziali dello stesso contratto devono, comunque, essere già previste nel bando di gara.

Con riguardo alla forma di affidamento sopra descritta, il Regolamento dovrebbe chiarire che il comma 2 dell'articolo 23 bis abbia inteso disciplinare tutte le modalità di affidamento esterno, senza tuttavia precludere la scelta discrezionale dell'ente

locale circa la migliore formula organizzativa per la fornitura dei servizi, ivi compreso quindi anche quella delle società miste (cfr. parere del Consiglio di Stato n. 457/2007; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 1/2008; Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2008 n. 4603).

Si ritiene che il ricorso alle società miste debba comunque avvenire a condizione che sussistano garanzie tali da fugare dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza; in particolare, devono essere individuate le seguenti condizioni minime per l'ammissibilità dell'affidamento del servizio ad una società mista:

a) gara unica per l'affidamento del servizio pubblico e per la scelta del socio, in cui questo ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico;

b) la previsione nel bando di gara dei requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi che consentano di selezionare e qualificare un socio cd. "operativo";

c) la previsione circostanziata nel bando delle attività oggetto di affidamento al fine di evitare che il privato possa godere di una ingiustificata posizione di vantaggio tramite ulteriori affidamenti diretti;

d) l'indicazione della durata della partecipazione del socio che deve coincidere con quella dell'affidamento e deve essere proporzionata alle dimensioni dell'attività che è chiamato a svolgere;

e) le modalità per l'uscita del socio con liquidazione della sua posizione per il caso all'esito della successiva gara egli non risulti più aggiudicatario;

f) la disciplina dei rapporti interni tra società mista ed il socio privato, nonché dei rapporti tra socio pubblico e soci privati.

Tali condizioni sono evidentemente obbligatorie anche nei casi in cui il socio privato entri in una società pubblica già affidataria diretta delle concessioni secondo il modulo organizzativo in house."

La Comunicazione interpretativa segue la pubblicazione del Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni presentato dalla Commissione Europea, (COM 2004), 327 del 30 aprile 2004, nonché la Risoluzione del Parlamento Europeo (Risoluzione del Parlamento europeo sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (2006/2043(INI))) e il parere reso dal Comitato delle Regioni il 12 ottobre 2006 (Parere del Comitato delle regioni in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui partenariati pubblico-privati

– pubblicato Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 6/03/2007 C51/05).

In precedenza, la Direzione generale per le Politiche Regionali della Commissione Europea ha pubblicato delle Linee guida per il Partenariato Pubblico-Privato di successo, marzo 2003. su questa base vennero poi studiati diversi casi di PPP relativi al ciclo dell'acqua, al ciclo dei rifiuti e alle infrastrutture di trasporto (Resource book on ppp case studies, giugno 2004).

La cosa che preme sottolineare è che per il diritto comunitario i PPPI, prima ancora che una valenza giuridico-amministrativa, hanno una valenza tecnico-economica.

1.2. I principali passi della Comunicazione

1.2.1. Definizione

Negli ultimi anni si è assistito allo sviluppo, in numerosi settori, del fenomeno dei partenariati pubblico-privati (PPP). La caratteristica di questa forma di cooperazione, generalmente a lungo termine, consiste nel ruolo affidato al partner privato, che partecipa alle varie fasi del progetto (ideazione, esecuzione e gestione), sopporta rischi tradizionalmente sostenuti dal settore pubblico e spesso contribuisce al finanziamento del progetto stesso. Nel diritto comunitario, le autorità pubbliche sono infatti libere di esercitare in proprio un'attività economica o di affidarla a terzi, ad esempio ad entità a capitale misto costituite nell'ambito di un partenariato pubblico-privato.

Tuttavia, se un soggetto pubblico decide di far partecipare un soggetto terzo all'esercizio di un'attività economica a condizioni che configurano un appalto pubblico o una concessione, è tenuto a rispettare le disposizioni del diritto comunitario applicabili in materia. L'obiettivo di tali disposizioni è permettere a tutti gli operatori economici interessati di concorrere all'aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni a condizioni eque e trasparenti nello spirito del mercato interno europeo, elevando in tal modo la qualità di questo tipo di progetti e riducendone i costi grazie ad una maggiore concorrenza.

Dalla consultazione pubblica sul Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni è emersa la necessità concreta di chiarire l'applicazione di tali regole nel caso dei partenariati pubblico-privati cosiddetti «istituzionalizzati» (PPPI). Per partenariato pubblico-privato istituzionalizzato la Commissione intende la cooperazione tra partner pubblici e privati che costituiscono un'entità a capitale misto per l'esecuzione di appal-

ti pubblici o di concessioni. L'apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI. Di conseguenza, la presente comunicazione non contempla quest'ultima situazione.

1.2.2. Il processo di costituzione

Concretamente l'instaurazione di un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato si traduce in genere:

— nella costituzione di una nuova impresa il cui capitale è detenuto congiuntamente dall'amministrazione aggiudicatrice e dal partner privato (in alcuni casi, da più amministrazioni aggiudicatrici e/o più partner privati), e nell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione a tale entità a capitale misto di nuova costituzione, oppure

— nella partecipazione di un partner privato a un'impresa pubblica già esistente che esegue appalti pubblici o concessioni ottenuti in passato nell'ambito di una relazione «interna».

Per costituire un PPPI in modo conforme ai principi del diritto comunitario evitando nel contempo i problemi connessi ad una duplice procedura si può procedere nel modo seguente: il partner privato è selezionato nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto.

La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto.

1.2.3. Procedura di aggiudicazione

Quando la costituzione di un PPPI implica l'aggiudicazione di un appalto pubblico interamente disciplinato dalla direttiva 2004/18/CE a una entità a capitale misto, è possibile che, tenuto conto della complessità finanziaria o giuridica di tali appalti, le procedure aperte e ristrette definite nella direttiva non offrano una sufficiente flessibilità. Per situazioni del genere, la direttiva 2004/18/CE ha introdotto una procedura innovativa, il dialogo competitivo, che ha il duplice scopo di salvaguardare la concorrenza tra operatori economici e di tener conto della necessità delle amministrazioni

aggiudicatrici di discutere con ciascun candidato tutti gli aspetti dell'appalto.

In Italia il dialogo competitivo è previsto nello schema del nuovo regolamento di attuazione del codice dei contratti approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno scorso.

1.2.4. Elementi specifici dello statuto, del patto tra azionisti e dell'appalto pubblico o della concessione

I principi di parità di trattamento e di non discriminazione implicano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza. Nell'ambito della costituzione di un PPPI questo obbligo implica, secondo la Commissione, che l'amministrazione aggiudicatrice includa nel bando di gara o nel capitolato d'oneri informazioni di base sull'appalto pubblico o sulla concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto che dovrà essere costituita, sullo statuto di tale entità, sul patto tra gli azionisti e su tutti gli altri elementi che regolano, da un lato, il rapporto contrattuale tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato e, dall'altro, il rapporto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'entità a capitale misto da costituire.

Se l'amministrazione aggiudicatrice applica il dialogo competitivo o la procedura negoziata, è possibile che una parte di queste informazioni non debba essere stabilita in anticipo ma possa essere individuata nel corso del dialogo o della procedura negoziata con le imprese candidate. Il bando di gara dovrebbe contenere qualche informazione sulla durata prevista dell'appalto pubblico che l'entità a capitale misto dovrà eseguire o della concessione che dovrà gestire.

A parere della Commissione, il principio di trasparenza impone di indicare chiaramente nella documentazione di gara le possibilità di rinnovo o di modifica dell'appalto pubblico o della concessione aggiudicati all'entità a capitale misto e di specificare le possibilità di assegnazione di nuovi compiti. La documentazione di gara dovrebbe precisare quantomeno il numero di opzioni e le loro condizioni di applicazione. Le informazioni così fornite devono essere sufficientemente dettagliate da garantire una procedura di gara equa ed efficace.

È opportuno che il contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato definisca sin dall'inizio la procedura da seguire in caso di mancata assegnazione di compiti supplementari all'entità a capitale misto e/o di mancato rinnovo dei compiti ad essa già assegnati. Secondo la

Commissione, occorre formulare lo statuto in modo tale che sia possibile eventualmente cambiare il partner privato. Poiché il partner privato non può essere escluso d'ufficio da una nuova procedura di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve, in tal caso, prestare particolare attenzione all'obbligo di trasparenza e di parità di trattamento di tutti gli offerenti.

1.2.5. Dopo la costituzione di un PPPI

La Corte di giustizia ha rilevato che le società aperte, anche parzialmente, al capitale privato non possono essere considerate come strutture di gestione «interna» di un servizio pubblico nell'ambito degli enti pubblici che le detengono. Ne consegue che in sede di aggiudicazione alle entità a capitale misto di appalti pubblici o concessioni diversi da quelli messi in concorrenza nell'ambito della procedura che ha portato alla costituzione del PPPI, occorre rispettare le regole applicabili agli appalti pubblici e alle concessioni derivanti dal trattato CE o dalle direttive in materia di appalti pubblici. In altri termini, i PPPI devono continuare ad operare nel loro ambito di attività iniziale e non possono, in linea di principio, ottenere nuovi appalti pubblici o nuove concessioni senza una procedura di gara che rispetti il diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni.

Tuttavia, essendo in genere costituito per la prestazione di un servizio nell'arco di un periodo di tempo abbastanza lungo, il PPPI deve essere in grado di adattarsi ad alcune variazioni intervenute nel contesto economico, giuridico o tecnico. Le disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni non impediscono di tener conto di queste variazioni, purché siano rispettati il principio di parità di trattamento e il principio di trasparenza. Di conseguenza, qualora l'autorità aggiudicatrice desideri, per ragioni precise, avere la possibilità di modificare determinate condizioni dell'appalto dopo la scelta dell'aggiudicatario, dovrà prevedere espressamente tale possibilità di adeguamento, così come le sue modalità di applicazione, nel bando di gara o nel capitolato d'onere e delimitare l'ambito all'interno del quale la procedura deve svolgersi, cosicché tutte le imprese interessate a partecipare all'appalto ne siano a conoscenza fin dall'inizio e si trovino pertanto su un piede di parità nel momento della formulazione dell'offerta. Qualsiasi modifica delle condizioni essenziali dell'appalto non prevista nel capitolato d'onere impone di ricorrere a una nuova procedura di gara. La Corte di giustizia ritiene che una condizione sia essenziale, in particolare, quando si tratta di una disposizione che, se presente nel bando di gara o nel capitolato d'onere,

avrebbe consentito agli offerenti di presentare un'offerta sostanzialmente differente. A titolo di esempio, costituiscono condizioni essenziali l'oggetto dei lavori o dei servizi che l'aggiudicatario deve fornire o i canoni imposti agli utilizzatori del servizio fornito dall'aggiudicatario.”

2. I connotati cardine dell'ordinamento per le società miste

Il percorso, sia comunitario che nazionale, che negli ultimi anni ha connotato l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in materia di società miste, è giunto quindi alla codificazione di alcuni connotati cardine del sistema:

1. il socio privato di una società mista non può che essere un socio “industriale”, capace di apportare know-how specifico ed eventualmente anche di capacità finanziaria, cui vanno affidati specifici compiti nel processo di produzione ed erogazione del servizio pubblico;
2. il modello speciale della società mista, rispondente ai principi ed ai vincoli comunitari in tema di PPPI, deve essere il partner privato nello specifico ruolo di soggetto concessionario e produttore del servizio che assume un preciso impegno anche in termini di rischio d'impresa e di ruolo imprenditoriale all'interno della compagine sociale: a tal scopo è prevista che la quota minima di partecipazione non può essere inferiore al 40% del capitale sociale;
3. lo status di socio deve essere funzionalmente connesso con l'utilità specifica che esso può apportare, in termini di efficienza economica, tecnologia e di efficacia qualitativa nella produzione/erogazione del servizio all'utenza con miglioramento delle performance complessive, sia esterne che interne all'impresa pubblica, in un ottica di contenimento della dinamica tariffaria. In tale contesto si collocano anche le prestazioni accessorie che esso potrebbe/dovrebbe essere chiamato a rendere a favore della società (art. 2345 codice civile) e che vanno rigorosamente statuite ex ante a livello di bando di gara;
4. l'affidamento alla società mista di altri servizi pubblici o attività accessorie, intervenuto successivamente alla scelta con gara del partner privato, viola i principi inderogabili di evidenza pubblica. Tale affidamento è invece possibile se già prefigurato nel bando di gara;
5. la gara per il mercato è sostituita dalla cosiddetta gara a doppio oggetto, per il socio e per il servizio. Ciò deve essere tuttavia letto in combinato disposto con il comma 12 dell'art. 113 del TUEL, il quale dispone che “ ... le procedure di gara per la scelta del socio debbono essere rinnovate alla scadenza dell'affidamento ”;

6. il socio privato di una società mista è quindi necessariamente un socio a termine. La durata del suo rapporto di partenariato con la società pubblica non potrà dunque legittimamente eccedere la durata originaria dell'affidamento del servizio, che, a sua volta, dovrà essere limitata al tempo strettamente necessario a garantire la rigenerazione degli investimenti attuati, oltre che ad una conveniente remunerazione del capitale investito. Ogni proroga al termine originario dell'affidamento ovvero l'indeterminata fissazione della scadenza comporta un'indebita restrizione della concorrenza (vedi, Libro Verde PPP, paragrafo 46). La posizione giuridica del socio privato, quindi, potrebbe essere coerentemente ben rappresentata, nel nostro ordinamento societario, ai fini dell'applicabilità del comma 12 dell'art 113 del TUEL (e ora anche del comma 4 lett. c art. 3 del D.P.R. attuativo del 23-bis), per il tramite dell'emissione di speciale categoria di azioni riscattabili, introdotta dall'art. 2437-sexies del novellato codice civile. Esse attribuiscono, infatti, alla società medesima ovvero al singolo socio (nel nostro caso al socio pubblico) il potere di esercitare il riscatto delle azioni della parte privata, al verificarsi delle condizioni previste statutariamente (o dal contratto di servizio) per la cessazione del partenariato, ovvero al venir meno dell'adempimento di eventuali prestazioni accessorie ritenute essenziali.

3. Regolazione e controllo vs gestione: i problemi aperti e le possibili soluzioni metodologiche

Tuttavia, se questi sono punti acclarati, esiste un'ulteriore questione per la quale non esistono al momento generali e sufficienti opzioni risolutive, sebbene la riforma preveda una specifica autorizzazione al Governo ad affrontarla, che è la tematica del conflitto di ruolo tra le funzioni di regolazione e controllo, di chiara pertinenza del soggetto pubblico nella sua veste di titolare di una funzione amministrativa, e quella di gestione dei servizi pubblici locali. La questione del conflitto di ruolo, posto in capo ai soci pubblici del partenariato che sono, nel contempo, autorità affidanti il servizio e proprietari della società di gestione, per chi se ne occupa nel quotidiano ed in confronto con la realtà operativa, non è di poco conto. Va riconosciuto che la citata duplicità di ruolo è una delle vicende di maggiore criticità che ha sovente inficiato, sin dalla loro costituzione, il corretto funzionamento di molti PPPI in forma societaria, non solo ma basta pensare che questa duplicità di ruolo inficia anche il funzionamento delle società *in house*.

Nel partenariato pubblico-privato il ruolo giocato dalle due anime del partenariato (quella pubblica e quella privata) è profondamente diverso anche se

entrambi sono unificati nell'unico inscindibile obiettivo di garantire all'organismo aziendale le condizioni di economicità che ne assicurino la salda continuità temporale.

Nel PPPI il socio pubblico risulta legato alla società mista da una duplice relazione negoziale: un contratto di società che lo vede come compartecipe con risorse pubbliche, in un'attività di impresa in forma societaria, volta alla produzione di un pubblico servizio di sua pertinenza; un contratto di servizio che lo vede legato alla società da precisi diritti e obblighi giuridici derivanti dal rapporto di fornitura di una commessa pubblica, aggiudicato con la gara unica e di cui egli stesso, in quanto autorità affidante, è controparte.

Dentro a una società mista si instaurano relazioni e dinamiche che non sfuggono ai fenomeni analizzati dalla teoria economica dei contratti e dei "rapporti di agenzia", con tutte le inevitabili complessità, in termini di sviluppo delle asimmetrie informative e di transazioni idiosincrasiche ed il conseguente instaurarsi dei noti meccanismi di hold-up e di selezione avversa, che tali rapporti caratterizzano. Ovviamente l'ente locale o gli enti locali che costituiscono il partenariato pubblico dovranno in tal senso sviluppare tutte le più idonee salvaguardie contro i citati meccanismi connessi soprattutto all'asimmetria informativa sui processi produttivi e sulle tecnologie connesse che, ad evidenza, saranno sempre più oggetto di dominio e di appropriazione da parte del partner privato industriale. Del pari fondamentale sarà la necessaria definizione, con ogni opportuno strumento contrattuale o regolamentare, delle guarentigie di titolarità sui diritti residuali di controllo delle infrastrutture strategiche per la produzione ed erogazione dei servizi (*essential facilities*), concetto del resto sempre ribadito dal legislatore, seppur con diverse sfumature, sin dalla riforma del 2003 (art. 35, comma 7, L. 448/2001; art. 113, commi 2 e 13 TUEL ed art. 23-bis, comma 5, L. 133/2008)". (tratto da G. BASSI, Servizi pubblici locali e società di gestione, Maggioli, Rimini, 2010).

Da ultimo va ricordato che la società mista, nell'ordinamento italiano a differenza dell'ordinamento comunitario, non potrà partecipare a gare al di fuori dall'ambito territoriale proprio degli enti locali soci. Solo il socio privato potrà farlo.

Chiarito il percorso che ha portato alla natura operativa del socio privato, la domanda immediatamente successiva è quella relativa a che cosa deve saper fare il socio privato.

Ci si trova di fronte ad un caso particolare di scelta tra **make or buy**. Se nella situazione di partenza il

socio pubblico coprisse già tutte le attività e tutte le fasi di ciascuna di esse, non avrebbe alcun senso parlare di concorrenza per il mercato. Saremmo invece in una situazione di concorrenza nel mercato con gara ad unico oggetto a cui può partecipare una sola volta (alla prima gara) l'impresa pubblica in quanto tale.

Ovviamente che una società compia tutte le fasi di tutte le attività è un caso teorico.

Sarà l'analisi dei costi, condotta ad esempio con il metodo ABC (*activity based costing*), ad individuare quali sono le componenti di costo e il loro rapporto con i ricavi che possono essere utilmente internalizzate. Tutto ciò vale, non tanto rispetto ad un punto temporale, ma in ragione degli obiettivi che si vogliono raggiungere, tradotti in un piano industriale con i relativi investimenti. In questo senso il PPPI è un'opportunità, altrimenti è solo un adeguamento normativo (magari anche costoso).

Nel caso dei cimiteri questo dovrebbe basarsi sulle previsioni del piano cimiteriale. È ovvio che se l'internalizzazione comprende la componente immobiliare stiamo parlando di lungo periodo. Ma più si allungano i tempi più aumentano le imprecisioni nelle previsioni e il rischio d'impresa. Non solo, ma più si allungano i tempi più è necessario mettere a punto sistemi di controllo efficaci da parte pubblica, affinché l'aumento dei rischi non si traduca meccanicamente in aumento tariffario e/o in aumento del contributo pubblico se necessario, ovvero in un peggioramento del livello delle prestazioni per diminuire i costi.

Se il modello normativo (regolazione e controllo dal lato pubblico, gestione dal lato privato) è chiaro e apparentemente semplice, le cose si complicano quando cerchiamo di tradurlo nella realtà delle cose. Come strutturare la gara; quali presupposti conoscitivi mettere a punto per una gara seria e selettiva; quali sono gli strumenti e le risorse di controllo da mettere in campo; quali meccanismi premio/sanzione ipotizzare per avere la garanzia del raggiungimento degli obiettivi contrattualmente definiti, affinché questi non siano meri adempimenti; come si determina il miglior rapporto prezzo/qualità (*value for money*); che cosa è qualità nella gestione dei cimiteri; quale meccanismo di revisione tariffaria che garantisca la ricerca della miglior efficienza possibile e della miglior efficacia possibile; qual è il patto implicito nei confronti dell'utenza e quale ruolo si dà all'utenza stessa. In funzione di tutti questi quesiti, poi, qual è la miglior impresa; quali sono i requisiti da mettere in competizione.

Nella gestione dei cimiteri l'equilibrio economico-finanziario è un vincolo, non è un obiettivo e la politica dei costi è tanto importante quanto la politica

delle entrate. Il conto economico e lo stato patrimoniale possono essere in perfetto ordine, ma i cimiteri possono essere in perfetto disordine (il bilancio civilistico dice molto poco) e non possono essere i cittadini utenti a compensare inefficienze o disservizi pagandoli e/o subendoli.

Ma quali sono gli standard di qualità dei cimiteri – elemento essenziale – condivisibili e utilizzabili in varie situazioni? Quali *benchmark* possono essere usati quale patrimonio conoscitivo acquisito sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta.

Tutti questi interrogativi portano ad ipotizzare la necessità di un apposito organismo che fornisca gli elementi conoscitivi per far sì che si arrivi ad un vero e proprio confronto competitivo.

Qui è opportuno richiamare un emendamento proposto da SEFIT al ddl AS56 nell'attuale legislatura:

“Sostituire l'articolo 17 con il seguente:

«Art. 17. – (*Consiglio nazionale per le attività funerarie*). – 1. Entro 3 mesi dalla entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, è istituito il Consiglio nazionale per le attività funerarie, Organo tecnico di tale ministero per queste attività, di cui è segretario il direttore del Dipartimento prevenzione e comunicazione, composto da dodici esperti e così identificati:

- a) un membro in rappresentanza della Presidenza dei Presidenti delle Regioni;
- b) un membro in rappresentanza dell'ANCI;
- c) un membro in rappresentanza delle associazioni dei consumatori;
- d) un membro in rappresentanza associazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;
- e) quattro membri in rappresentanza di ciascuna delle associazioni maggiormente rappresentative del settore funerario: Federcofit, Federutility-SEFIT, Feniof, Federazione Italiana per la Cremazione;
- f) un membro in rappresentanza dell'associazione maggiormente rappresentativa dei costruttori di bare: Federlegno-Assocofani;
- g) due membri in rappresentanza degli ordini professionali e/o delle società professionali degli psicologi e dei medici psichiatrici;
- h) un membro in rappresentanza dell'Istituto Superiore di Sanità.

2. Il Consiglio nazionale delle attività funerarie ha il compito di:

- a) monitorare la regolare applicazione della presente legge;
- b) definire e aggiornare i programmi formativi in ambito funebre, cimiteriale e della cremazione, individuando gli *standard* minimi sia per quanto concerne le materie insegnate, le ore di insegnamento e

i criteri di verifica dell'apprendimento, nonché i titoli abilitanti;

c) esprimere pareri per la emanazione di provvedimenti tecnici in materia funebre, cimiteriale e della cremazione;

d) promuovere studi in campo funebre, cimiteriale e della cremazione, per migliorare le soluzioni tecniche, amministrative e comportamentali in materia;

e) predisporre criteri per l'individuazione degli ambiti ottimali dei crematori;

i) definire livelli minimi di qualità dei servizi, anche alla luce dei principi della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno;

j) predisporre rapporti periodici sullo stato di organizzazione dei servizi;

k) esprimere pareri su problemi specifici riguardanti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, attivando allo scopo appropriate indagini;

l) redigere una relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi funerari;

m) adottare una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico – finanziaria (sistema informativo nazionale dei cimiteri, dei crematori e delle attività funebri);

n) definire indicatori, parametri e *standard* di riferimento per valutare la qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli interessi degli utenti.

o) ogni altro compito richiesto o assegnato ad esso dal Ministero della salute o dalla legge.

3. Il Ministro della salute presiede il Consiglio nazionale per le attività funerarie».

Tuttavia, questa prospettiva che pur va perseguita non è di breve periodo. Nell'immediato è opportuno che un gruppo di SEFIT elabori un capitolato tipo, una carta dei servizi tipo con standard di qualità, standard di costi tipo, che diventino punti di riferimento per le gare, e per costi non si intendono costi

diretti ma e forse soprattutto indicatori di costi generali che sono probabilmente quelli che sfuggono. Occorrono anche indicatori specifici di produttività. È opportuno, inoltre, che SEFIT elabori un metodo normalizzato per l'individuazione delle tariffe per tutti i tipi di attività cimiteriale.

Metodologicamente si suggerisce di partire dagli strumenti di controllo. La società mista dovrà essere molto trasparente nei confronti del socio pubblico e i metodi e i costi del controllo e del monitoraggio dovranno essere parte della gara.

I meccanismi di controllo dovranno riflettersi in elementi di premio/sanzione. È questo il punto dirimente nei rapporti tra regolatore e gestore e fa chiarezza tra rapporti politici e rapporti tecnico-aziendali, questione problematica anche nelle società in house. Non è sufficiente, infatti, mettersi d'accordo politicamente se si vuol far crescere la competenza professionale, le capacità gestionali e manageriali, nonché quelle imprenditoriali.

Prendiamo le sanzioni. Cosa vuol dire sanzionare una società in house? Sanzionare la società equivale ad autosanzionarsi. Questa osservazione vale sostanzialmente anche per la società mista. Più efficaci sono invece gli strumenti di incentivazione che possono/devono essere a cascata comune-società (corrispettivi di a) presidente/amministratore delegato/consiglieri, b) direttore generale e dirigenti/quadri e c) dipendenti). Anche questo sistema deve far parte della gara.

Così come è opportuno inserire un metodo di revisione tariffaria non *cost plus*, bensì *price cap*. Questo nel mondo delle *public utilities* è ormai un dato generalmente acquisito, ma è bene ricordarlo.

(*) *Dirigente Servizio Attività Produttive del Comune di Parma, Vice-Presidente ICF (International Cremation Federation)*

(**) *Presidente Dugoni s.c.r.l., Mantova*