

Attualità

Gli affidamenti a mezzo gare e gli oneri di servizio pubblico

di Marzio Malagutti (*)

Intervento presentato in occasione del convegno 'Sefitdieci 2013 – Il futuro nel settore funerario: dal servizio all'impresa', organizzato da SEFIT FederUtility il 27 settembre 2013 a Roma.

La pronuncia della Corte Costituzionale n. 199/2012, che ha cancellato l'art. 4 del D.L.138/2011, ha chiuso un periodo molto travagliato relativamente alla normativa da applicare per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, azzerando la complessità della disciplina già elaborata.

Escludendo quei settori che dispongono di normativa dedicata (distribuzione energia elettrica e del gas, trasporto ferroviario regionale, gestione delle farmacie), per gli altri servizi (compreso quello cimiteriale) l'unica normativa di riferimento ad oggi è quella comunitaria.

È opportuno puntualizzare che la UE non impone la privatizzazione dei servizi pubblici locali e pertanto ogni ente è libero di adottare o meno questa scelta applicando però i principi comunitari in materia di concorrenza e le conseguenti procedure ad evidenza pubblica. È possibile quindi, per ora, mantenere la gestione pubblica dei servizi locali, né è più prevista una soglia minima di partecipazione dei privati nelle società miste.

Le modalità di affidamento restano quelle già consolidate nella normativa nazionale, ovvero:

- gara ad evidenza pubblica applicando le procedure per gli appalti o la concessione di servizi (art. 30 del Codice Appalti);

- società mista mediante selezione con gara a doppio oggetto (partecipazione nel capitale e operatività) del socio privato della società pubblica che gestisce il servizio affidato senza gara. Si applicano in questo caso le disposizioni previste per il Partenariato Pubblico Privato, senza vincoli sulla percentuale di capitale detenuto dal privato;
- gestione in "house providing" nel rispetto però dei principi comunitari (controllo analogo e prevalenza dell'attività della società a totale capitale pubblico a favore dell'ente stesso);
- gestione mediante Azienda speciale (ove ne ricorrano le condizioni);
- gestione in economia diretta qualora l'ente ritenga appropriata e conveniente tale modalità (art. 125 del Codice degli Appalti).

Con il D.L. 179/2012 (convertito in Legge n. 221/2012) all'art. 34, dal comma 20 al 27, il legislatore ha dettato alcuni comportamenti che gli enti devono adottare al fine di: assicurare il rispetto della normativa europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la informazione alla collettività. In particolare sono tenuti a dichiarare le motivazioni che guidano la scelta di affidamento adottata, indicando gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale e le eventuali compensazioni economiche.

Vengono inoltre indicati i termini da rispettare per gli affidamenti in corso non conformi alla normativa europea (di regola il 31 dicembre 2013; per le sole società quotate il 31 dicembre 2020). Ancora il medesimo articolo, al comma 26, indica per il servizio di illuminazione votiva le modalità di assegnazione che devono corrispondere all'art. 30 del D.Lgs. 163/2006 (concessione) ovvero, se ne ricorrono le condizioni, all'art. 125 (servizi in economia).

I Servizi Cimiteriali sono sicuramente identificabili fra quelli a valenza economica e quindi sono tenuti ad adempiere alla suddetta normativa. La frammentazione su ogni Comune e la modestia del *business* economico potano ad una prevalenza delle gestioni in economia o tramite affidamenti diretti a società pubbliche partecipate. È inoltre frequente l'appalto di servizio per singole attività (manutenzione, cura del verde, operazioni cimiteriali, pulizie ...).

Considerando la situazione contingente di ristrettezza economica e di contenimento della spesa (e di personale) per gli enti pubblici è evidente una crescente difficoltà a mantenere adeguati standard qualitativi, una gestione economica equilibrata e un efficace controllo della gestione del servizio.

La concessione del servizio cimiteriale, comprensiva delle attività di cremazione e illuminazione votiva, può rappresentare per i Comuni di adeguate dimensioni ovvero nel caso di unione del servizio fra più enti, una scelta opportuna qualora venga effettuata con un adeguato studio dei bisogni e di un piano finanziario pluriennale.

Va ricordato in proposito che, dal punto di vista normativo, i piccoli Comuni dovrebbero aver già promosso le associazioni da perfezionare entro il 31 dicembre 2013.

Qualsiasi scelta sulla modalità di gestione non può prescindere da una adeguata manutenzione degli strumenti pianificatori e regolamentari locali e quindi dall'aggiornamento del Piano Cimiteriale e del Regolamento di Polizia Mortuaria. Lo sviluppo della cremazione, l'introduzione di nuove modalità di sepoltura quale quella areata o la dispersione delle ceneri possono rappresentare in prospettiva elementi di grande criticità per la gestione cimiteriale; se affrontati tempestivamente e inseriti nella pianificazione possono trasformarsi in opportunità di nuovi servizi ai cittadini.

Gli obblighi di servizio pubblico devono trovare nel contesto della programmazione del servizio una adeguata valutazione dell'impatto economico e degli aspetti sociali rilevanti.

Il mantenimento di adeguati spazi obitoriali (spesso delegati alle strutture ospedaliere o alle case di riposo locali), le prestazioni istituzionali in caso di disinteresse, il servizio di custodia cimiteriale e di registrazione dei defunti, fino al rilascio delle concessioni rappresentano fattori fondamentali del servizio pubblico che devono essere previsti e temperati nella gestione anche per un corretto sviluppo degli equilibri economici.

La esternalizzazione della gestione cimiteriale può rappresentare per gli enti un vantaggio qualora consenta di trasferire a un gestore qualificato i fattori tipici di una attività di impresa: la organizzazione, i rischi dell'attività, gli investimenti necessari allo sviluppo del servizio, la riscossione delle tariffe ... ecc. Resta però indispensabile il controllo puntuale ed esperto esercitato dall'ente tramite i propri uffici sul contratto di servizio che lega il gestore all'affidatario.

Il contenuto di tale contratto è essenziale per garantire costi e qualità dei servizi erogati e va attentamente definito nella fase di predisposizione della gara ponendo la dovuta attenzione non solo agli aspetti normativi ma anche alle caratteristiche locali del servizio attese dai cittadini.

I principali contenuti di un contratto di servizio sono da ricercare in:

- Le caratteristiche qualitative e i volumi di attività;
- Le tariffe richieste all'utenza;
- Le tariffe per i servizi istituzionali;
- Le modalità e gli strumenti di monitoraggio, verifica, controllo e promozione della qualità e le procedure per la tutela degli utenti nel caso di eventuali inadempienze;
- Le cause che comportano l'applicazioni di penali, fino alla risoluzione del contratto;
- I casi impreveduti ed imprevedibili nonché i limiti entro i quali è possibile la rinegoziazione del contratto da parte del gestore;
- Le modalità del rapporto del gestore con gli utenti: dai servizi di informazione, alla applicazione delle tariffe, alla loro riscossione.

Con la stipula del contratto di servizio il gestore dovrà garantire l'erogazione del servizio nel rispetto

dei parametri qualitativi e quantitativi offerti in gara. Da parte dell'ente committente verrà riconosciuto il corrispettivo per gli oneri derivanti dal servizio che nel caso della concessione di servizi cimiteriali è costituito in prevalenza dall'incasso diretto delle tariffe offerte ed approvate dal Comune.

Rispetto al puro contratto di appalto di servizi o alla convenzione un contratto di servizio in concessione richiede la valorizzazione e qualificazione dei soggetti incaricati che si devono impegnare a garantire determinati standard per i servizi da loro erogati. Ciò comporta lo sviluppo di procedure di qualità all'interno delle loro organizzazioni atte a garantire gli impegni assunti verso l'utenza mediante la Carta dei Servizi.

Qualora il servizio sia svolto da società partecipate non quotate, per l'ente locale discendono ulteriori oneri di controllo e di indirizzo secondo quanto previsto dall'art. 147-quater del Testo Unico Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000). I controlli sono previsti scaglionati nel tempo a seconda della dimensione dell'Ente (da subito oltre i 100.000 abitanti, dal 2014 oltre i 50.000 abitanti, dal 2015 oltre i 15.000 abitanti) e sulla scorta degli obiettivi gestionali assegnati secondo parametri qualitativi e quantitativi. Viene richiesta inoltre la organizzazione *“di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società ...”*.

Ad ulteriore rafforzamento di tali controlli l'art. 6, comma 4, della L. n. 135/2012, dispone che: *“a de-*

correre dall'esercizio finanziario 2012 i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci ...”. Ed ancora: *“evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione ... adottano senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.”*.

È evidente dalle sopra citate disposizioni la volontà del legislatore di sanare rapidamente e definitivamente le gestioni in passivo dei servizi locali.

La situazione economica nazionale nel contesto europeo non lascia margini per temporeggiare e, come sempre, la miglior difesa dell'interesse generale sta nella tempestività delle decisioni.

Rispetto ai grandi interessi mobilitati intorno ai servizi pubblici “a rete” i servizi cimiteriali rischiano di rimanere marginalizzati e sottovalutati la loro importanza sociale e culturale; per questo meritano una particolare attenzione da parte degli enti locali che hanno la piena responsabilità e capacità di adottare le necessarie azioni.

(*) TEA s.p.a., Mantova