

## Attualità **La gestione cimiteriale verso gli ambiti ottimali (sembra facile ...)**

di Pietro Barrera (\*)

*Presentazione effettuata in occasione del Forum Sefit10 dal titolo "AS 1611 – Disciplina delle attività funerarie. Analisi dei cambiamenti attesi nel settore funebre e cimiteriale italiano se il provvedimento divenisse legge nel testo attuale", organizzato da SEFIT FederUtility a Roma il 30 gennaio 2015.*

**Ne parlavamo tre anni fa (era il 20 settembre 2012 ...)**

Quanta acqua è passata sotto ai ponti!

➔ la "legge Delrio" (n. 56/2014): *"i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane ... esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali"*

➔ il termine, stabilito dalla legge di stabilità 2014 (n. 147/2013), al 31 dicembre 2014

➔ e le circolari del Ministero dell'Interno (12.1.2015 e 23.1.2015), per l'esercizio dei poteri sostitutivi!

➔ la circolare Min. Interno del 12 gennaio 2015: *"il termine da assegnare a ciascun comune ... adeguatamente ponderato in relazione ad una completa ricognizione delle specificità e delle criticità emergenti a livello locale"*

➔ con la L. 131/2003: i Prefetti avrebbero dovuto "comunicare via via i comuni destinatari delle diffide" e "alla scadenza ... comunicare esiti dell'attività e persistenti inadempimenti"; il Ministro avrebbe poi proposto al Presidente del Consiglio dei ministri l'azione sostitutiva e il Presidente avrebbe dovuto fissare un nuovo "congruo termine" per superare le inadempienze; se non fosse accaduto ancora nulla, il Consiglio dei ministri avrebbe alla fine nominato un commissario ...

➔ fino all'ennesimo slittamento del termine, nella legge di conversione del "decreto mille proroghe" (legge n.11/2015)

**Intanto, altre difficoltà (con un fondo di razionalità ...)**

➔ già dal 1° gennaio 2015 i Comuni non capoluogo di provincia, per acquisti di forniture e servizi, devono fare ricorso ad centrale unica di committenza (per i lavori pubblici, l'obbligo scatterà dal 1° luglio 2015)

➔ con regole (!!?) diverse per i Comuni fino a 10.000 abitanti, e per quelli più grandi (la "franchigia" fino a 40.000 euro)

➔ con molte difficoltà interpretative (quali funzioni restano ai Comuni? quali debbono transitare alla "CUC"?)

➔ e tuttavia una molteplicità di strumenti a disposizione: le Unioni di Comuni, specifici accordi consortili (tramite una convenzione?), le Province, altri "soggetti aggregatori", Consip e Mepa

➔ anche in questo caso, tante difficoltà, tante esitazioni, e poi la proroga nella legge n.11/2015!

**E scenari confusi all'orizzonte:**

➔ il difficile cammino per "razionalizzare" il sistema dei servizi pubblici locali, e più in generale delle società partecipate

➔ dopo ripetuti tentativi (da ultimo, la spending review del 2012), il "piano di battaglia" (POR: piano operativo di razionalizzazione) previsto dalla legge di stabilità 2015, n. 190/2014, e la delega legislativa nel c.d. "d D.L. Madia" (AS 1577, "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche")

➔ mentre prosegue (ormai dal 2008) la "pubblicizzazione" dei procedimenti imposti alle società partecipa-

te per l'acquisto di beni, servizi e forniture, l'appalto di lavori, il reclutamento (e talora la gestione) delle risorse umane

#### **Tuttavia, il dado è tratto!**

- ➔ il percorso associativo come scelta strategica, oltre le contingenze della crisi
- ➔ l'idea-forza della "legge Delrio" (1): una Repubblica più semplice; tre livelli di governo legittimati dal voto popolare; l'Italia riparte dai Comuni
- ➔ l'idea-forza (2): la grande diversità dei Comuni (Roma, con i suoi 2.761.477 abitanti, e Pedesina, So, con appena 34; ancora Roma, di 1.307,71 kmq, e Fiera di Primiero, Tn, 0,15 kmq!; molti Comuni al livello del mare, e altri in montagna: il record a Sestriere che supera i duemila metri, a 2.035 slm!)

#### **E i Comuni devono imparare a collaborare:**

1. i Comuni minori, per esercitare insieme tutte (o quasi) le funzioni fondamentali; servizi di qualità a costi sostenibili
2. tutti i Comuni, per gestire funzioni e servizi oggettivamente "di area vasta" (dalla viabilità e trasporti extraurbani, alla tutela dell'ambiente, all'istruzione secondaria superiore)
3. in modo ancor più stringente, i Comuni nelle maggiori aree urbane del paese, inevitabilmente uniti da vincoli territoriali, socio-economici, culturali, ambientali
  - ✓ ecco le Unioni di Comuni, le nuove Province, le Città metropolitane
  - ✓ l'alternativa "drastica", la lezione francese

#### **A questo punto, riassumiamo il quadro:**

- ➔ tra le funzioni da esercitare obbligatoriamente in forma associata ci sono certamente la "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini" (art. 19, D.L. 95/2012)
- ➔ secondo lo schema (contabile) derivante dal D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, le "funzioni nel settore sociale" comprendono:
  - ➔ "asili nido; servizi di assistenza di base; servizi di supporto; assistenza economica; assistenza domiciliare; integrazione sociale e attività di prevenzione e sensibilizzazione; assistenza residenziale; assistenza in centri e strutture semi-residenziali e servizio necroscopico e cimiteriale"
  - ➔ dunque non c'è dubbio: il servizio cimiteriale è uno dei servizi da associare!

#### **Al punto che, per definire fabbisogni e costi standard, nel 2012 sono stati rilevati:**

D34 Necrofori, D35 Altro personale, F09 Autovetture, F10 Escavatori, F11 Forni crematori, L02 Ore apertura degli sportelli per il pubblico, M69 Tumulazioni, M70 Estumulazioni, M71 Inumazioni, M72 Esumulazioni, M73 Cremazioni  
e poi:

- ➔ i casi di gestione associata in Unione di Comuni (B01), in Consorzio (B02), in Convenzione tra Comuni (B03), in Comunità montana (B04) o in altre forme (B05)
- ➔ le gestioni esternalizzate a soggetti partecipati dal Comune (P02)
- ➔ così come le spese per personale (T39) e il livello di "copertura del costo pieno del servizio" (U09)

#### **Per la gestione associata, una strada maestra, e un'alternativa:**

- ➔ i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ... a norma dell'art. 14.28 D.L. 78/2010 ... sono tenuti a costituire Unioni per l'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni fondamentali (...) salvo il ricorso ad apposite convenzioni
  1. le Unioni di comuni, come enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi (a disposizione di tutti i Comuni!)
  2. le convenzioni, come forma associativa più "leggera" e flessibile, ma sottoposta a verifica dopo tre anni (significativi livelli di efficacia e di efficienza secondo modalità stabilite con decreto Min. Int., 11.9.2013), altrimenti, la via maestra dell'unione.

#### **Nella legge, l'evidente "preferenza" per l'Unione:**

- ➔ le preziose innovazioni nell'art. 32 Tuel sulla composizione del Consiglio dell'Unione e sul procedimento di approvazione del primo Statuto dell'Unione
- ➔ la "priorità" nel programma "6.000 campanili" (D.L. 69/2013)
- ➔ l'affermazione secondo cui "le disposizioni normative previste per piccoli Comuni si applicano alle Unioni composte a Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti"

#### **Tuttavia, nonostante qualche iniziale esitazione, resta l'alternativa:**

- ➔ la "convenzione" ex art. 30 Tuel, come forma associativa leggera

- ➔ a che può servire? a chi è “preoccupato”, al Comune piccolo confinante con il grande, per le funzioni che richiedono una più larga “economia di scala”
- ➔ modalità organizzative semplici: l’ipotesi del “Comune capofila”, la mera eventualità di uffici comuni o condivisi, la decisione pattizia sugli oneri finanziari
- ➔ non una furbizia per non far nulla (il rischio degli esuberanti!)
- ➔ e come abbiamo già visto, la verifica dopo tre anni sui “significativi livelli di efficacia e di efficienza”

#### E un chiarimento prezioso:

- ➔ il comma 130-bis della legge Delrio (introdotto dal D.L. 90/2014), secondo cui “non si applica ai consorzi socio-assistenziali quanto previsto dal comma 28 dell’art. 2 della legge 244/2007” (cfr. Corte conti Lazio, par. 15/2011, e Piemonte, 18/2011)

#### Infine, un nuovo compito per le neonate Città metropolitane:

- ➔ comma 44: “alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell’ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ..., nonché ... le seguenti funzioni fondamentali:”
- ➔ c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”

#### Già nei primi statuti metropolitani:

- ➔ **Milano**: in relazione ai servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, spettano alla Città la pianificazione, la programmazione e l’organizzazione dei servizi, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe (42); per i servizi pubblici diversi da quelli di interesse generale, compresi i servizi pubblici privi di rilevanza economica, la Città, d’intesa con i Comuni, verifica l’opportunità della strutturazione di sistemi coordinati e della correlativa gestione ... e definisce i principi e le regole per la gestione ..., gli ambiti territoriali omogenei per la gestione, i modelli organizzativi più adeguati, gli strumenti di coordinamento e integrazione tra i soggetti gestori dei servizi” (44)
- ➔ **Firenze**: la Città non può istituire nuovi enti e società o assumere partecipazioni in società diverse da quelle esistenti (18); la Città promuove l’accorpamento, la fusione e la dismissione delle società e delle partecipazioni non funzionali ai fini istituzionali (18); la Città favorisce la razionalizzazione dei servizi (so-

ciali) anche attraverso un processo condiviso di ridefinizione degli ambiti distrettuali e l’omogeneità nei livelli delle prestazioni (8)

- ➔ a **Roma, Bologna, Firenze**: presso la Città è istituito, previa convenzione con i Comuni, l’Osservatorio sui processi di riorganizzazione delle pp.aa. nel territorio metropolitano (Roma capitale, 46)

#### Competizione o conflitto con le regioni?

- ➔ molti Statuti metropolitani (e provinciali) hanno previsto la costituzione di “zone omogenee” (RM, MI, GE, BA...)
- ➔ “zone caratterizzate da significativa integrazione socio-economica ... di norma con popolazione non inferiore a 120.00 abitanti” (**Roma**), come “ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni metropolitane” (**la Città metropolitana di Milano**)
- ➔ ma secondo la legge è **la Regione** che *individua, previa concertazione con i comuni ... la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali ... secondo principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese*”

#### Come “irrompe” in questo contesto il d.d.l. AS1611 (Vaccari ed altri)?

- ➔ Art. 13.1: “Le attività cimiteriali sono svolte in ambiti territoriali ottimali cimiteriali (ATOC) ... Le Città metropolitane e le regioni individuano gli ATOC entro un anno ... Ove ciò non avvenga, gli ATOC sono individuati per la Città nell’area metropolitana; nei restanti territori sono coincidenti con il territorio di ciascuna ASL
- ➔ Art. 13.2: “in ogni ATOC i Comuni costituiscono una Autorità d’ambito ... la quale provvede ad emanare ... un regolamento di polizia mortuaria ... tariffe ... un piano regolatore cimiteriale ... un piano degli investimenti”

#### Molti nodi da sciogliere:

- ➔ la titolarità della funzione (cimiteriale): il Comune? l’ambito (ATOC o zona omogenea)?
- ➔ chi dovrà definire gli ambiti territoriali: la Regione? La Città metropolitana (o la Provincia)? la soluzione “salomonica” del d.d.l. AS1611?
- ➔ la natura giuridica dell’ambito/zona omogenea:
  - ✓ nella **legge Delrio** “*zone omogenee, per specifiche funzioni ... con organismi di coordinamento*”

*collegati agli organi della città ..., senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*

✓ quando però ci si riferisce all’iniziativa delle Regioni per favorire le gestioni associate, si parla solo di dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento ... delle funzioni

✓ al contrario, lo statuto della Città metropolitana di Roma capitale definisce le zone omogenee “organismi amministrativi”, al pari di Comuni, Unioni e Municipi

✓ e il d.d.l. AS1611 riconosce agli ATOC persino la titolarità di potestà regolamentare, pianificatoria e tariffaria ...

➔ l’importanza dei “poli territoriali”; il rischio di un “appesantimento burocratico”; il rischio delle geometrie variabili

#### **E intanto, per tornare alla legge di stabilità:**

➔ dal 1° gennaio 2015 regioni, enti locali, ecc. “avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni direttamente o indirettamente possedute

➔ entro il 31 marzo 2015 predispongono un piano operativo di razionalizzazione (POR) delle società e partecipazioni, con specifica relazione tecnica, da trasmettere alla Corte dei conti

➔ se una seconda relazione sarà dovuta entro il 31 marzo 2016, per rendicontare alla Corte dei conti i risultati conseguiti, con una relazione pubblicata anche sul sito istituzionale (e in caso di omessa pubblicazione, le sanzioni del d.lgs. 33/2013!)

➔ quanto ai criteri, c’è almeno l’obbligo (?) di “aggregazione di società di SPL di rilevanza economica” e di “razionalizzazione dei costi di funzionamento ...”

#### **Ricordando che resta in vigore il D.L. 179/2012:**

➔ per i SPL di rilevanza economica ... 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

➔ gli affidamenti non conformi ai requisiti della normativa europea (dovevano) essere adeguati entro il 31.12.2013 (pena la cessazione dell’affidamento al 31.12.2013)

➔ gli affidamenti diretti dal 1.10.2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa, e a quelle da esse controllate ai sensi dell’articolo 2359 cc cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio; gli af-

fidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente

#### **In ogni caso:**

➔ i Comuni dovranno **aderire agli “ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei”** (per tipologia di servizio) entro il 1° marzo 2015 (!), o comunque entro 60 gg. dalla loro istituzione

➔ in difetto, **poteri sostitutivi** del presidente della Regione

➔ **spettano (solo) agli “enti di governo degli ambiti”** le funzioni di organizzazione dei SPL a rilevanza economica, la scelta della forma di gestione, le tariffe, l’affidamento della gestione e i controlli, “*senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali*”

➔ e la fine delle gestioni monocomunali (persino per i Comuni di grande dimensione!)

#### **In questo contesto, la “questione cimiteriale”:**

➔ finora:

1. una buona diffusione di gestioni associate dei servizi sociali (la “buona lezione” del piano sociale di zona della legge 328/2000; le leggi regionali)

2. qualche Unione, molti consorzi, molte convenzioni

3. “dimenticando”, di solito, i servizi necroscopici e cimiteriali (nel linguaggio del D.P.R. 194/1996) e i servizi funebri, il servizio “sociale” meno associato

4. un mix di servizi essenziali, in monopolio pubblico, e di servizi “commerciali”, in regime di concorrenza con molti operatori privati

5. qualche esperienza di eccellenza di gestione in convenzione dei servizi cimiteriali (con la soluzione del “Comune capofila”, o con quella dell’“Ufficio unico intercomunale”)

6. la crescente consapevolezza della opportunità di “economie di scala”: per l’edilizia cimiteriale, gli appalti di manutenzione, l’illuminazione votiva, la gestione delle cremazioni

7. e tuttavia la preoccupazione della cura quotidiana del cimitero, “cuore sensibile” e memoria identitaria di ogni paese, di ogni comunità

#### **L’agenda delle sfide:**

➔ la difficile sostenibilità economica del servizio cimiteriale (derivante dalla sua caratteristica intrinseca, di squilibrio tra entrate “una tantum” e spese prolungate negli anni, e aggravata dal “boom” delle cremazioni)

- ➔ la problematica (ri)motivazione della presenza pubblica nei servizi funebri (“commerciali”)
- ➔ le (note) peculiarità del mercato, con molti (moltissimi) operatori, alcune realtà di monopolio di fatto, regole di concorrenza non sempre trasparenti ed efficaci
- ➔ l'esigenza di “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti (a tutti) su tutto il territorio nazionale” (art. 117 Cost., lettera m)

#### **Già, i livelli essenziali ...**

- ➔ la chiave (insieme alla tutela della concorrenza) per un equilibrio tra legge dello Stato e leggi regionali (nel “d.d.l. Boschi”, AC2613, insieme alle “*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute ...*”)
- ➔ c'è dunque uno spazio privilegiato, indispensabile, per la legge dello Stato
- ➔ ma c'è anche la necessità di una coerenza complessiva degli interventi legislativi “generalisti” (sulle funzioni comunali, sui servizi pubblici locali, sulle società partecipate) e “settoriali”

#### **Con la necessità di curare i dettagli (che hanno frenato i percorsi associativi):**

- ➔ le regole del patto interno di stabilità, per i Comuni (fino a 1.000 abitanti e oltre) e nelle Unioni di Comuni
- ➔ la gestione del personale nelle Unioni di Comuni e nei servizi in convenzione (ora affidata solo a regole contrattuali che risalgono al 2004)
- ➔ le (ovvie) resistenze derivanti dalla differenza dei livelli impositivi e tariffari praticati nei Comuni (superata per le fusioni di Comuni, ma nei servizi associati ...)
- ➔ per altro verso, l'ibrido “statuto del personale” delle società partecipate e gli intrecci (normativi, ma anche “sociali”) tra le diverse componenti del “sistema dei servizi pubblici”, con imprenditori (e lavoratori) pubblici e privati

(\*) *Vice-Responsabile SEFIT FederUtility*