



**CITTÀ DI
CASALE MONFERRATO**

**SETTORE GESTIONE URBANA E TERRITORIALE
UFFICIO LAVORI PUBBLICI**

Allegato C) - G.C. n. 275 del 30.12.2013

**RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO IN ESSERE DEL SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE
VOTIVA NEL CIMITERO URBANO E NEI CIMITERI DELLE FRAZIONI DEL COMUNE DI
CASALE MONFERRATO**

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO IN ESSERE DEL SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE VOTIVA NEL CIMITERO URBANO E NEI CIMITERI DELLE FRAZIONI DEL COMUNE DI CASALE MONFERRATO

INDICE

1. Premessa	pag. 3
2. Il quadro normativo di riferimento	pag. 4
3. La definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale	pag. 11
4. Individuazione dell’Ente Affidante, del Gestore del Servizio di illuminazione votiva e caratteristiche del servizio	pag. 14
4.1 Ente Affidante: il Comune di Casale Monferrato	pag. 14
4.2 Gestore del Servizio: A.M.C. S.P.A	pag. 14
4.3 Illuminazione votiva nel Cimitero Urbano e nei Cimiteri delle frazioni del Comune di Casale Monferrato: il Contratto di servizio per il periodo 01/07/2000-30/06/2020	pag. 18
4.4 Le caratteristiche del servizio di illuminazione votiva nei cimiteri	pag. 18
5. La verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma dell’affidamento in house	pag. 19
5.1 Presenza di capitale interamente pubblico	pag. 21
5.2 Svolgimento dell’attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti	pag. 22
5.3 Esercizio da parte dei soci pubblici affidanti, nei confronti del soggetto Gestore del Servizio, di un controllo analogo	pag. 23
5.3.1 <u>Controllo tecnico-economico.</u>	pag. 25
5.3.2 <u>Controllo sulla qualità dei servizi</u>	pag. 25
5.3.2.1 <i>Interventi tecnici e sopralluoghi</i>	pag. 25
5.3.2.2 <i>Carta dei Servizi ed Analisi di customer satisfaction</i>	pag. 25
5.3.3 <u>Controllo sull’efficacia societaria</u>	pag. 26
5.3.4 <u>Informazione e sensibilizzazione dei cittadini</u>	pag. 27
6. L’analisi dell’economicità della gestione operata da A.M.C. S.p.A. con riferimento al servizio di illuminazione votiva	pag. 27
7. Compensazioni economiche	pag. 31
8. Conclusioni	pag. 32

1. Premessa

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34, commi 20 e 21, prevede che:

“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.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio e negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013”.

In attuazione dei dettami sopra citati, è stata redatta la presente relazione che affronterà i seguenti temi:

- il quadro normativo di riferimento relativo al servizio pubblico di rilevanza economica di illuminazione elettrica votiva;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- l'individuazione dell'Ente Affidante e del Gestore del Servizio di illuminazione votiva e le caratteristiche del servizio;
- la verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house;
- l'analisi dell'economicità della gestione operata dal Gestore del Servizio di illuminazione votiva;
- eventuali compensazioni economiche se previste.

La relazione che, in questo specifico caso, **concerne un affidamento in essere di un contratto di servizio per l'illuminazione votiva alla Società Azienda Multiservizi Casalese S.p.A., a totale partecipazione pubblica**, si presenta quale adempimento confermativo e di pubblicizzazione della modalità scelta per tale affidamento, che non deve essere reso coerente con i principi comunitari, proponendo semmai possibili azioni volte ad incrementare l'efficienza e la qualità nel servizio reso.

L'illuminazione elettrica votiva è 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) 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.

2. Il quadro normativo di riferimento

Attesa la complessità dei mutamenti in atto nella materia dei servizi pubblici di rilievo economico, dove il Legislatore è, per il momento, approdato all'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni in Legge 17 dicembre 2012, n. 221, sembra opportuno premettere all'analisi dell'attuale assetto della disciplina una ricostruzione del quadro normativo in cui interviene la pronuncia della Corte Costituzionale n. 199/2012 e della disciplina "di risulta" che ne è conseguita.

Come è noto, a fronte dell'originaria disciplina dettata dall'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), negli ultimi cinque anni il legislatore ha attuato un complesso processo di riforma, incentrato sull'introduzione e generalizzazione del principio di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici a rilevanza economica e sull'apertura dei mercati di riferimento, avviato con l'art. 23-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in Legge 6 agosto 2008, n. 133 (*si ritiene utile ricordare che l'art. 23-bis è stato profondamente modificato da ripetuti interventi del legislatore e segnatamente dalla Legge 23 luglio 2009, n. 99, dal D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni in Legge 20 novembre 2009, n. 166, dal D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni in Legge 26 febbraio 2011, n. 10 ed ancora dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70*) e con il relativo regolamento attuativo, il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, recante "Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica" e proseguito, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis per effetto del referendum del giugno 2011 e della caducazione della disciplina regolamentare, con l'art. 4 ("*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione Europea*") del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in Legge 14 settembre 2011, n. 148, a sua volta modificato dalla Legge di Stabilità per il 2012 – art. 9 della Legge 12 novembre 2011, n. 183 – dall'art. 25 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in Legge 24 marzo 2012, n. 27, noto come "*Decreto Liberalizzazioni*" e dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni in Legge 7 agosto 2012, n. 34.

La disciplina prevista nell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, pur non prevedendo all'interno del proprio ambito applicativo il servizio idrico in ossequio all'esito referendario, ricalcava quasi integralmente la disciplina resa nel previgente art. 23-bis, per di più generalizzando il principio di liberalizzazione ed introducendo una serie di obblighi procedurali, in capo ad enti locali o, per i servizi a rete, enti operanti di ambito, volti a verificare la possibilità di ricorso al mercato (art. 4, commi 1-5).

Soltanto a seguito di esito negativo di tale verifica, era possibile ricorrere al regime di esclusiva, attraverso le modalità alternative dell'affidamento a società di capitali interamente privata, a società miste, con un limite del 40 per cento di quote societarie imposto in capo al socio privato, ovvero a società *in house providing*, per il cui utilizzo, oltre al rispetto dei noti criteri comunitari del totale capitale pubblico, del controllo analogo e dell'attività prevalente, venivano introdotte precise soglie di valore economico, riferite al servizio complessivamente considerato (art. 4, commi 8-15).

In tale contesto regolatorio, già di sua natura instabile e di difficile attuazione pratica, interviene la Corte Costituzionale con la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, pubblicata in G.U. il 25 luglio 2012, decidendo sui ricorsi promossi da sei Regioni e dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del D.L. 138/2011, convertito con modificazioni con Legge n. 148 del 14 settembre 2011, cioè della norma con la quale era stata dettata la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'articolo 23 bis del D.L. 112/2008, abrogato a seguito della consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011.

In via generale la Consulta, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ha

cancellato l'architettura legislativa in materia, in quanto riprodotiva delle disposizioni abrogate con il referendum, confermando che lo stesso riguardava non soltanto i servizi idrici, ma tutto il settore dei servizi pubblici locali, ad eccezione di quelli espressamente esclusi e già oggetto di disciplina speciale.

In particolare **con tale sentenza sono rimasti in essere gli affidamenti in house fino alla scadenza naturale.**

L'affidamento in house dei servizi pubblici locali è tornato, pertanto, ad essere sottoposto ai principi comunitari, poiché la dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 4 non ha lasciato un vuoto normativo nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria.

Da questo punto di vista resta attuale la sentenza della Corte Costituzionale di ammissione dei quesiti referendari (sentenza n. 24/2011) secondo la quale, in base ai principi in essa contenuti, va ritenuto che dall'abrogazione referendaria della norma contenuta nell'art. 23-bis derivi, **oltre all'applicazione immediata della disciplina comunitaria, la caducazione del D.P.R. n. 168/2010 e la non reviviscenza delle disposizioni da esso abrogate**, oltre ancora al fatto che da tale abrogazione "...non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolmabile, né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario".

Ciò anche in relazione agli affidamenti dei servizi sottratti alla libera concorrenza nel mercato.

Sotto questo profilo è da considerare valida ed efficace la normativa comunitaria, certamente meno restrittiva quanto meno per il ricorso all'affidamento diretto a società cd. *in house*, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

Per effetto di tale statuizione, continuano a non trovare applicazione nell'ordinamento attuale, con riferimento alla disciplina generale, le disposizioni di cui all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, 14, 15-bis, *ter* e *quater*, e, con riferimento alla normativa di settore, le disposizioni in materia di affidamento del servizio idrico integrato e gestione rifiuti dettate dagli artt. 150 e 202, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 s.m.i..

Diversamente, continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nell'art. 113, commi 2, 3, 8, 5-*ter*, 6, 9 e 11 del TUEL, non risultanti abrogate né per effetto dell'art. 23-bis né del successivo art. 4, che riguardano:

a) proprietà pubblica delle reti; b) diritto di accesso alle reti e ai beni strumentali al servizio, nel caso di pluralità di gestori; c) possibilità di gare multiservizi; d) rilevanza pubblica dei contratti del gestore e loro affidamento a mezzo di procedure ad evidenza; e) clausola di reciprocità; g) regime delle reti a fine gestione; h) necessità del contratto di servizio; i) divieto di partecipazione a gare per gli affidatari diretti; l) regime differenziato per le società quotate in borsa.

Per quanto concerne, invece, il quadro normativo settoriale, non è in discussione la vigenza delle discipline di settore su cui non incidono gli artt. 23-bis e 4 (e precisamente il gas naturale, l'erogazione di energia elettrica, la gestione delle farmacie comunali), mentre, con riferimento ai settori prima ricompresi nell'ambito applicativo dell'art. 4, comma 34, del D.L. n. 138/2011 vanno considerate le loro originarie normative settoriali, ad eccezione per le disposizioni formalmente abrogate.

Ricostruito in tal maniera lo scenario normativo "di risulta", occorre tener conto di una serie di provvedimenti normativi aventi un'incidenza, diretta o riflessa, sulla materia dei S.P.L. di rilevanza economica.

Pertanto va considerato l'art. 34, commi 13-16 del D.L. n. 179/2012, convertito poi con modificazioni in Legge n. 221/2012, che interviene successivamente all'intervento della

Consulta, prevedendo, in capo agli enti locali, un nucleo di obblighi preordinati all'affidamento dei servizi a rilievo economico.

Inoltre va valutata l'incidenza delle misure introdotte dall'art. 4 del D.L. n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012, in materia di società pubbliche, nell'ambito del processo di razionalizzazione della spesa pubblica (*Spending Review*) e la loro applicazione rispetto alle società che gestiscono servizi pubblici locali, nonché del D.L. n. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012, che incrementa le funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei Conti sugli enti locali.

A questo punto viene da chiedersi, alla luce della sentenza della Consulta n. 199/2012 - considerato che deve essere garantito il generale rispetto delle regole di derivazione comunitaria, ma anche dei principi di efficacia, economicità ed efficienza ed il rispetto del generale obbligo di motivazione delle scelte effettuate dall'ente locale, in nome del principio della trasparenza - *come debba essere esercitata la discrezionalità, o meglio "libertà responsabile"* (come definita dall'ANCI in una pubblicazione dal titolo "Note interpretative del 24 luglio 2012" a riguardo dell'affidamento dei S.P.L. di rilevanza economica post sentenza), *così rimessa agli enti locali, nella scelta delle formule di organizzazione dei servizi di rilievo economico?*

La prima risposta del legislatore ai *dicta* espressi dalla Consulta è contenuta nella disciplina introdotta dall'art. 34, commi 13-16 del D.L. 179/2012.

A seguito della conversione con modificazioni del D.L. in legge (Legge n. 221/2012), la numerazione dei commi dell'articolo di riferimento è risultata modificata; pertanto nella stesura definitiva i commi sono diventati il 20, il 21, il 22 ed il 23 dell'articolo 34.

La norma, ai commi 20 e 21 dell'art. 34 della L. 221/2012, impone all'ente affidante la redazione di un'apposita relazione, da effettuarsi entro il 31 dicembre 2013 per gli affidamenti in essere al 20/10/2012, dando conto del rispetto dei parametri comunitari per la forma di gestione prescelta e della definizione di specifici obblighi di servizio pubblico, indicando eventualmente le compensazioni economiche.

Diversamente dalla delibera-quadro prevista dall'art. 23-*bis* e successivamente dall'art. 4 del D.L. 138/2011, non viene più prescritto il percorso valutativo che l'ente locale debba osservare, richiedendosi esclusivamente le ragioni di tale scelta, anche nella prospettiva dell'economicità della gestione, e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto europeo.

Elementi di rilievo della normativa consistono nella sussistenza di obblighi di servizio pubblico imposti al gestore e le eventuali compensazioni economiche attribuitegli, verificando se queste ultime possano integrare un aiuto di Stato, facendo sorgere, in caso affermativo, un obbligo di notificazione alla Commissione UE in funzione del valore, della natura e delle caratteristiche delle stesse compensazioni.

Inoltre, alla luce del dato interpretativo e giurisprudenziale più recente, si ritiene che l'ente locale debba verificare se vi siano margini di liberalizzazione del servizio, motivando eventualmente il mancato ricorso al mercato.

Anche il giudice contabile (Corte dei Conti, Sez. reg. contr. per la Regione Basilicata, 20 settembre 2012, n. 20), intervenuto sulla materia, ha evidenziato la necessità di valutazione, da parte degli enti locali procedenti, delle possibilità di liberalizzazione di quei servizi che consentano una gestione pienamente concorrenziale, sia per effetto dell'evoluzione dei singoli mercati ovvero dell'evoluzione tecnologica di settore, sia motivando in base al crescente disfavore mostrato dal legislatore verso l'utilizzo dello strumento societario per la gestione dei servizi pubblici locali in nome di ragioni di contenimento della spesa pubblica.

Una volta effettuata la verifica in ordine alle possibilità di liberalizzazione del servizio, l'ente locale è tenuto ad indicare le ragioni della scelta della forma di affidamento – diretto, mediante procedura a evidenza pubblica, affidamento a società mista in cui il socio sia

scelto con gara – dimostrando, in ciascuna ipotesi, le specifiche condizioni richieste dal diritto comunitario.

Le ragioni della scelta andranno motivate anche in termini di efficienza della gestione, economico-finanziaria, e della capacità di assicurare un'elevata qualità del servizio e degli investimenti a ciò necessari, tenuto conto anche del rafforzamento dei controlli esercitati da parte della Corte dei Conti in base a quanto previsto dall'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito in Legge 213/2012.

Come noto, la Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono dare ipotesi distinte:

- il ricorso al mercato;
- il partenariato pubblico – privato istituzionalizzato;
- l'affidamento in house.

A tale riguardo si elencano di seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, le principali disposizioni europee e statali, di carattere trasversale, in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, che possono ritenersi sicuramente vigenti :

- l'art. 106 del Trattato Fondativo dell'Unione Europea (TFUE) richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- il Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- il Codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 ed il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei Contratti D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010;
- l'art. 113 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – TUEL (proprietà delle reti, diritto di accesso alle reti ed ai beni strumentali, clausola di reciprocità, regole generali delle gare, contratto di servizio, etc.);
- le norme sugli affidamenti societari di cui all'art. 2 della L. n. 244/2007 ed all'art. 14 del D.L. 78/2010 (finalità societarie e limiti di costituzione per i comuni con meno di 30.000 abitanti e/o partecipazione azionaria);
- l'art. 34 comma 20 e segg. D.L. 170/2012, convertito in L. 221/2012.

A livello nazionale occorre ancora menzionare l'art. 3 bis del D.L. 138/2011, convertito nella L. 148/2011 e s.m.i., il quale prevede quanto segue:

“1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni (...) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (...). La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale.

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di

gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".

In materia di concessioni la scelta del concessionario, ai sensi di quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006 che recepisce la Direttiva 2004/18 sugli appalti), deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei criteri di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

Quanto alle società miste il riferimento europeo è costituito dalla disciplina del partenariato pubblico-privato istituzionale, regolato dal Libro verde sui servizi di interesse generale del 2003 e dalla Comunicazione interpretativa della CE del 5/02/2008 (C (2007) 6661).

Restano regolate dalla normativa di settore la distribuzione del gas (D.Lgs. n. 164 del 23 maggio 2000 e s.m.i., attuativo della direttiva n. 98/30/CE), di energia elettrica (D.Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999), l'idrico (D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006), il trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 19 novembre 1997) e la gestione delle farmacie comunali.

In virtù di quanto sopra esposto l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

- a) gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006;
- b) affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- c) affidamento diretto a società cd *in house*;
- d) affidamento diretto anche non *in house* per il solo trasporto pubblico regionale (Regolamento 1370/2007/CE).

Come sopra ricordato ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 bis (introdotto dall'art. 34 del D.L. 179/2012 convertito con modifiche dalla L. n. 221/2012) dell'art. 3 bis D.L. 138/2011, le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 dell'art. 3 bis.

Definito il quadro di riferimento normativo applicabile ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, si ritiene utile procedere alla definizione di "**Servizi pubblici di interesse generale**".

Con tale espressione deve intendersi l'attività che, per le sue caratteristiche oggettive, riguarda un interesse diffuso nella collettività alla continuità di tali prestazioni, alla loro effettività ed alla loro qualità minima. **Nella categoria dei Servizi pubblici di interesse generale vi rientrano i servizi pubblici locali** (si cita, da ultimo, il parere n. 506 del 27 novembre 2012 della Corte dei Conti, sez. Lombardia).

Si osserva inoltre che l'art. 1 della direttiva 2006/123/CE e l'art. 14 del TFUE rimettono agli Stati membri il compito di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale ed in che modo essi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, ed a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

Si rileva ancora che l'espressione "servizi di interesse generale" (S.I.G.) non è presente nel Trattato Fondativo dell'Unione europea, ma è derivata nella prassi comunitaria

dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. **E' dunque un'espressione più ampia di Servizi di interesse economico generale (S.I.E.G.)** e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

I servizi di interesse (economico) generale costituiscono un fattore essenziale del modello di sviluppo dell'Unione Europea ed hanno trovato pieno riconoscimento quali valori comuni nel TFUE; è tuttavia consentita una deroga dall'applicazione delle norme comunitarie qualora essa osti all'adempimento della missione affidata alle *"imprese incaricate alla gestione di servizi di interesse economico generale"*.

L'identificazione dei Servizi di interesse economico generale è come detto rimessa alle competenti autorità pubbliche dei singoli Stati membri. Secondo i giudici comunitari i Servizi di interesse generale (S.I.G.) avrebbero una forte carica "sociale", perché attengono a bisogni primari del cittadino e manifestano caratteristiche che li rendono non suscettibili di essere gestiti in regime di impresa ed in concorrenza (rientrerebbero in tale categoria i servizi sanitari, l'istruzione, i servizi culturali), mentre i Servizi di interesse economico generale (S.I.E.G.) sono caratterizzati dalla loro dimensione economica ed imprenditoriale.

La Corte Costituzionale ha affermato che *"in ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione servizio pubblico locale di rilevanza economica, ma solo quella di servizio di interesse economico generale (SIEG)"*, tuttavia *"emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo"* (Corte Cost., sentenza n. 325 del 2010 e sentenza n. 272 del 2004).

Per quanto riguarda il **servizio di illuminazione votiva** in oggetto, va rilevato che, *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.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Dal punto di vista pratico è, invece, evidente una forte resistenza della giurisprudenza ad abbandonare il consolidato orientamento secondo il quale il servizio di illuminazione votiva rientrerebbe a pieno titolo tra i servizi pubblici locali a domanda individuale (Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 435: *"l'illuminazione elettrica votiva di aree cimiteriali da parte del privato costituisce oggetto di concessione di servizio pubblico locale a rilevanza economica perché richiede che il concessionario impegni capitali, mezzi, personale da destinare ad un'attività economicamente rilevante, in quanto suscettibile, almeno in potenza di generare un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato del settore* (Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2011, n. 1784). *Tanto si evince dal d.m. 31 dicembre 1983, n. 15400 (che ricomprendeva tra i cd. servizi pubblici a domanda individuale proprio quello dell'illuminazione votiva) e risulta oggi confermato dalla norma generale sancita dall'art. 172, comma 1, lett. c), t.u. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, che impone di allegare il bilancio di previsione, fra gli altri documenti, le deliberazioni con le quali sono determinate le tariffe per i servizi locali, nonché (per quelli a domanda individuale) i tassi di copertura in percentuale dei costi di gestione dei servizi stessi* (Cons. Stato, Sez. V, 11 agosto 2010, n. 5620)") e quindi a continuare a qualificare l'illuminazione votiva come una concessione di servizio pubblico locale, anziché ritenerla una concessione di servizi ex art. 30 del D.Lgs. 163/06.

Va ricordato che il D.M. 31 dicembre 1983, n. 15400 fu emanato in forza del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni nella Legge 26 aprile 1983, n. 131, che autorizzava il Ministro dell'Interno, sentite l'A.N.C.I., l'Unione delle Province d'Italia, l'Unione Nazionale comuni e comunità enti montani, ad *“individuare esattamente le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, per i quali gli enti locali sono tenuti a chiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato”*.

I servizi furono quindi individuati tramite un'indagine svolta presso gli enti locali cui fu chiesto l'elenco dei servizi effettivamente svolti; tali servizi sono stati poi aggregati per categorie e da queste categorie è stato tratto l'elenco di 19 servizi a domanda individuale.

Il Decreto Ministeriale aveva una valenza meramente ricognitiva; pertanto i servizi ivi elencati non sono stati selezionati in quanto giuridicamente qualificabili come servizi pubblici locali, né il loro inserimento nell'elenco del decreto ha attribuito a detti servizi una specifica qualificazione giuridica sancita con atto regolamentare.

Detti servizi furono inseriti nel decreto unicamente perché trent'anni fa erano svolti in ambito comunale e prevedevano un pagamento da parte degli utenti; queste caratteristiche del resto non sono idonee a differenziare una concessione di servizio pubblico locale da una concessione di servizi ex art. 30 D.Lgs. 163/06.

Detto ciò, se il comma 26 dell'art. 34 – laddove ha soppresso le parole *“ e illuminazioni votive”* dalla categoria numero 18 del D.M. – non ha variato, con effetto costitutivo, la qualificazione giuridica del servizio, si è limitato a chiarire che detto servizio non è afferente a quelli elencati nel D.M..

Se invece la modifica normativa avesse un'interpretazione diversa, la conseguenza giuridica è quella che il servizio di illuminazione votiva non è mai stato da qualificarsi come servizio pubblico locale, con il risultato che le concessioni in essere riguardanti l'illuminazione votiva non sarebbero più assoggettabili alla disciplina dei S.P.L. oppure, se si volesse attribuire carattere costitutivo al dettato normativo riformato, si avrebbe una situazione paradossale consistente nel ritenere che sino al gennaio 2013 (in cui è entrata in vigore la legge di conversione del D.L. 179/2012) l'illuminazione votiva era da considerarsi come un servizio pubblico locale, mentre a far data dal gennaio 2013 la stessa cesserebbe di avere tale qualificazione per diventare una concessione di servizi ex art. 30 D.Lgs. 163/06.

In attesa di ulteriori sviluppi dottrinari, considerata l'interpretazione sin qui attribuita anche dai giudici amministrativi in merito alla qualificazione del servizio come servizio pubblico a domanda individuale, si ritiene corretto continuare a considerare l'illuminazione votiva come servizio assoggettato alla disciplina dei S.P.L..

Quindi riprendendo alcune definizioni attribuite 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 rientra nella categoria dei servizi pubblici a domanda individuale, in quanto non erogati alla generalità ma a specifiche categorie di utenti (AVCP Parere sulla normativa del 15.04.08 D.Lgs. 163/2006 Art. 30).

In realtà tale servizio può essere ragionevolmente considerato come un'attività accessoria e complementare al servizio cimiteriale in quanto strettamente correlato; a questo punto appare opportuno e conveniente, qualora risulti necessario procedere a stipulare un nuovo contratto di servizio dei cimiteri, ricomprendere al suo interno anche quello relativo all'illuminazione votiva.

Il servizio di illuminazione votiva, nelle nozioni interna e comunitaria, rispettivamente, sia di SPL di rilevanza economica che di SIEG, è servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato; b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche fini sociali) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni.

E' certamente un servizio che viene erogato a favore della collettività e mira a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della stessa.

3. La definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale

Il servizio di illuminazione votiva è costituito da un insieme di attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico, intendendo come tali *quegli obblighi che l'impresa che gestisce il servizio, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe e che riguardano specificatamente il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori.*

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli *"obblighi di servizio pubblico e universale"*, nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di illuminazione votiva nel Cimitero Cattolico Urbano di Casale Monferrato e nei Cimiteri delle frazioni di Casale Popolo, Rolasco, Roncaglia, San Germano, Santa Maria Del Tempio e Terranova, è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*. Ciò può comportare *"la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato"* (premesse, punto 4).

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che *"il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti"*.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010), come già ricordato, ha stabilito che

vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale (S.I.E.G.) presenti nel Trattato CE e servizi pubblici a rilevanza economica.

Secondo il Dipartimento per le Politiche Europee, *“la garanzia pubblica del servizio universale è lo strumento con il quale l’interesse generale viene ad essere soddisfatto. L’ordinaria regolazione dei mercati può rilevarsi insufficiente a garantire il servizio universale: in tali casi, l’autorità pubblica, al fine di assicurare la tutela dell’interesse generale e, quindi, un servizio minimo e predeterminato a tutti gli utenti, interviene prevedendo, a carico di una o più imprese, specifici obblighi di servizio.*

Pertanto, nella misura in cui il mercato non è in grado di garantire a tutti i cittadini quei servizi che lo Stato ritiene essenziali, o, più precisamente, laddove, l’applicazione stretta delle regole del mercato si dimostri non confacente a porre in essere le finalità di interesse generale fissate dal legislatore, in questi casi la libertà dell’operatore privato potrà essere soggetta a restrizione, in rapporto di proporzionalità tra eccezione e regole concorrenziali, e resa funzionale alle citate finalità mediante l’imposizione di specifici obblighi di fornitura di servizio”.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico la conseguenza è che essi vanno ricercati nella necessità di garantire l’equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l’interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (**continuità del servizio**), a favore di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall’ubicazione geografica dei medesimi e su tutto il territorio interessato (**universalità del servizio**), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (**parità**), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l’apertura del mercato, né creare discriminazioni tra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Entro i suddetti limiti è rimessa all’ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purchè l’intervento tariffario ed il servizio universale confluiscono verso un medesimo scopo.

In tal senso anche la tutela della salute e dell’ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l’ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell’ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell’utenza.

In particolare, rileva che il servizio di illuminazione votiva nei cimiteri del Comune di Casale Monferrato costituisce un’attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità, che concernono le ragioni dell’affidamento ed in particolare gli obblighi di servizio pubblico.

In primo luogo esso deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, al fine della tutela della salute pubblica e dell’ambiente, indipendentemente dalla volontà di fruire dei singoli cittadini.

Da ciò discende, inoltre, la fruibilità, la disponibilità e l’universalità del servizio medesimo: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e fruibile nella stessa misura e non è possibile interromperlo.

Pertanto è richiesto anche che, vista la natura delle prestazioni, il luogo di svolgimento delle attività e considerata anche la correlazione del servizio in oggetto ai servizi cimiteriali, il servizio sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di livello qualitativo elevato, avendo riguardo a quanto sopra descritto e che sia in grado di effettuare interventi di riqualificazione degli impianti diretti a “mettere a norma” i medesimi e renderli conformi

alle normative vigenti di settore, con riguardo alla salute e sicurezza pubblica.

Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di carattere generale.

Obblighi ed obiettivi generali del servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio:

- ❑ attraverso l'affidamento in essere si intende perseguire quali obiettivi l'*uguaglianza e parità di trattamento*, cioè si intende garantire il medesimo servizio a tutti gli utenti indipendentemente da sesso, razza, etnia, lingua, religione, cultura, opinioni politiche, condizioni psico-fisiche e socio-economiche, così come deve essere garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie e fasce di utenti, adottando tutte le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti portatori di handicap; in tal modo si garantisce l'obbligo di **universalità del servizio**, che deve essere accompagnato da un prezzo accessibile;
- ❑ l'*imparzialità*, cioè la prestazione del servizio va prestata con obiettività, equità, giustizia e cortesia nei confronti di tutti coloro che ne usufruiscono e deve essere assicurata la costante e completa conformità alle leggi ed ai regolamenti in ogni fase di erogazione dello stesso; ciò incide al fine del rispetto degli obblighi di universalità e di **tutela degli utenti e dei consumatori**;
- ❑ la *continuità*, cioè il servizio deve essere svolto in maniera continuativa, regolare e senza interruzioni e, qualora queste dovessero verificarsi, devono essere limitati al massimo i tempi di disservizio (obbligo di **continuità del servizio**);
- ❑ la *chiarezza e trasparenza*, cioè nello svolgimento del servizio deve essere garantita all'utente un'informazione chiara, completa e tempestiva riguardo alle procedure, ai tempi ed ai criteri di erogazione e in merito ai propri diritti; ciò ha diretta incidenza in relazione agli obblighi di **qualità del servizio** e di tutela dei consumatori e degli utenti;
- ❑ l'*efficienza ed efficacia*, in quanto il servizio deve essere reso in maniera tale da garantire tali obiettivi e gli uffici societari devono adottare misure idonee al raggiungimento degli stessi; ciò incide sugli obblighi di qualità del servizio;
- ❑ l'*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.

Gli obblighi imposti al concessionario sono descritti nel vigente Contratto di servizio con A.M.C. S.p.A. e riguardano la gestione dell'illuminazione elettrica votiva nel Cimitero cattolico Urbano di Casale Monferrato e nei cimiteri delle frazioni di Casale Popolo, Rolasco, Roncaglia, San Germano, Santa Maria Del Tempio e Terranova.

L'affidamento in essere garantisce l'universalità del servizio, la continuità, la qualità e regolarità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori e l'accessibilità delle tariffe.

Ciò posto, si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, per l'affidamento in esclusiva al soggetto concessionario.

Con riferimento alla gestione del servizio di illuminazione elettrica votiva nei sette cimiteri comunali, infatti, si è ritenuto di poter ricorrere ad un affidamento che preveda una fornitura in regime di esclusiva del servizio, attraverso la rete a ciò predisposta all'interno dei cimiteri (“...il servizio sarà svolto con diritto di *privativa*...”, art. 2 Contratto di servizio rep. n. 1722 dell'08/03/2001), sia per la natura delle operazioni previste, che tendono a preferire la non compresenza di più operatori, sia per quella di demanio comunale dei

cimiteri, sia ancora dalla disponibilità della rete da parte di un unico soggetto che per la garanzia di fornitura dello stesso, poiché in tal modo si ottiene:

- la garanzia di allacciamento secondo un iter procedurale definito dalle parti (amministrazione comunale concedente – gestore- utente) ;
- l'economicità del servizio, dovuta al fatto che un'organizzazione stabile è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme determinano per l'utenza costi gestionali superiori, ricorrendo le condizioni di cui al comma 1 lett. c) dell'art. 3 del DL 138/2011 e che sono ottenibili delle economie di scala, conseguenti all'utilizzo di parte del personale e della struttura già dedicata allo svolgimento dei servizi cimiteriali;
- la garanzia della memoria di una collettività, ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 lett. c) dell'art. 3 del DL 138/2011.

4. Individuazione dell'Ente affidante, del Gestore del Servizio di illuminazione elettrica votiva e caratteristiche del servizio

4.1 Ente affidante: il Comune di Casale Monferrato

Il Comune di Casale Monferrato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 68 del 29 giugno 2000 decise di affidare all'Azienda Multiservizi Casalese la gestione del servizio di illuminazione votiva nei Cimiteri Comunali, alle condizioni e con le modalità indicate all'Allegato a) "Contratto di Servizio", parte integrante e sostanziale del provvedimento amministrativo.

Il contratto di servizio per l'affidamento del servizio venne stipulato in data 8 marzo 2001 con atto rep. n. 1722, è attivo a far data dal 01/07/2000, ha la durata di anni 20 e pertanto scadrà il 30 giugno 2020.

4.2 Gestore del Servizio: A.M.C. S.p.A.

L'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A., e più brevemente A.M.C. S.p.A., è una società per azioni a totale capitale pubblico costituita ai sensi dell'art. 113, comma 5, lettera c) del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i..

L'A.M.C. nasce con la denominazione "Azienda Municipalizzata Casalese" nel 1975 per la gestione del servizio trasporti urbani nel Comune di Casale Monferrato.

Dal 01/01/1976, a seguito del riscatto del servizio, già affidato in gestione all'ITALGAS, l'A.M.C. gestisce il servizio di distribuzione del gas metano nel Comune di Casale Monferrato; nel periodo 1989-1992 l'Azienda ha esteso la rete gas in quattordici (14) Comuni limitrofi. Alla metà degli anni 2000 il volume annuo erogato era pari a circa 45 milioni di metri cubi di gas metano, per un totale di abitanti serviti pari a circa 52.000.

Con decorrenza 01/01/2003, ai sensi del D. Lgs. 23 maggio n. 164 che ha liberalizzato il mercato interno del gas naturale, si è proceduto ad effettuare la separazione societaria dell'azienda gas, mantenendo in capo all'A.M.C. il trasporto e la distribuzione del gas; la vendita del gas è diventata attività dapprima in capo alla società Chiara Gaservizi partecipata dall'A.M.C. S.p.A. al 47,2% con le aziende di Tortona e Valenza e, successivamente, alla società controllata direttamente e per intero A.M.C. ENERGIA S.r.l..

Dal 01/01/1989 l'Azienda gestisce il servizio distribuzione acqua potabile nella città di Casale Monferrato e dal novembre 1989 l'A.M.C. gestisce anche gli impianti acquedottistici consortili costruiti dal Consorzio Servizi Casalese.

Dal 1990 al 1997 l'Azienda ha acquisito la gestione del servizio acquedotto del Comune di Valenza e di altri quattordici (14) Comuni limitrofi; nello stesso periodo l'A.M.C. ha costruito due impianti di filtrazione per migliorare la qualità dell'acqua distribuita e, inoltre, si è dotata di un laboratorio interno per le analisi.

Dal 01/01/2004 l'Azienda ha acquisito la gestione del Sistema Idrico Integrato nel Comune di Villanova.

Gli utenti del Servizio Idrico Integrato, alla data del 2006, erano circa 15.000 e i metri cubi di acqua venduta annualmente erano circa 5.800.000, mentre la popolazione servita raggiungeva circa 75.000 abitanti.

Con decorrenza 01/01/1995 l'Azienda è stata trasformata in azienda speciale in base agli artt. 22 e 23 della Legge n. 142/1990 e s.m.i..

Dal 01/07/1996 l'Azienda gestisce le fognature e la depurazione della Città di Casale Monferrato; in tal modo ha acquisito il ciclo integrato dell'acqua.

Con atto rogito Notaio Guerriera Rep. n. 156.840 racc. 7099 del 30/12/1998, redatto in Casale Monf.to, l'Azienda Municipalizzata Casalese è stata trasformata con decorrenza 01/01/1999 in azienda consortile speciale e precisamente in Consorzio denominato "Azienda Multiservizi Casalese", derivante da azienda municipalizzata ex L. 142/1990, per la gestione del servizio idrico integrato (acquedotto – fognatura - depurazione), mentre è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi e concessioni in capo all'Azienda Municipalizzata Casalese.

Con decorrenza 01/07/2000 A.M.C. ha acquisito la gestione del servizio illuminazione votiva nei cimiteri gestiti dal Comune di Casale Monferrato.

Con atto notarile del 01/12/2000 l'A.M.C. è stata trasformata con decorrenza 01/01/2001 in Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale ai sensi dell'art. 22 lett. e) Legge 142/90; si precisa che lo statuto societario, oggetto di successive modificazioni, nella versione vigente (Allegato "B" all'Atto Rep. n. 176.008 del 2010 rogito Notaio Dr. Armando Aceto in Casale Monferrato) prevede una partecipazione totalitaria degli Enti Pubblici territoriali al capitale sociale, con una partecipazione del Comune di Casale Monferrato comunque non inferiore al 51 per cento.

Con decorrenza 01/01/2001 A.M.C. ha acquisito la gestione del servizio illuminazione pubblica nel territorio del concentrico del Comune di Casale Monferrato.

Con decorrenza 01/09/2001 A.M.C. ha acquisito la gestione dei servizi e concessioni cimiteriali già di competenza del Comune di Casale Monferrato, salvo quelli riservati per legge allo stesso Comune.

Con decorrenza 01/01/03, ai sensi del D. Lgs. 23 maggio 2000 n. 164 che ha liberalizzato il mercato interno del gas naturale, si è provveduto ad effettuare la separazione societaria dell'azienda gas, mantenendo in capo all' A.M.C. S.p.A. il trasporto e la distribuzione del gas; la vendita del gas è diventata attività in capo alla società Chiara Gaservizi partecipata dall'A.M.C. S.p.A. al 47,2% con le aziende di Tortona e Valenza, successivamente è stata messa in liquidazione ed il ramo d'azienda è stato ceduto ad Amc Energia S.r.l..

Con decorrenza 01/01/2003 A.M.C. ha acquisito la gestione del servizio parcheggi nella "Zona Blu" e dal 01/04/2003 anche in piazza San Francesco nel territorio comunale di Casale Monferrato.

A partire dal 01/01/2004 l'A.M.C. è divenuta affidataria del Servizio idrico Integrato quale gestore salvaguardato dall'Autorità d'Ambito (A.T.O.) n. 2 "Biellese, Vercellese, Casalese" del Piemonte; la stessa Autorità ha conferito tale affidamento all' A.M.C. S.p.A. sino al 31/12/2023: attualmente l'Azienda Multiservizi Casalese gestisce il servizio idrico integrato nel Comune di Casale e nel territorio dei Comuni Soci, come da affidamento ricevuto dall'A.T.O n. 2 in regime di concessione; il numero dei clienti del servizio distribuzione acqua potabile al 31/12/2012 raggiungeva 13.436 unità, con l'erogazione nel corso del 2012 di 4,103 milioni di metri cubi.

Dal 01/01/2004 l'Azienda ha acquisito la gestione del Sistema Idrico Integrato nel Comune di Villanova.

Sulla base di quanto previsto dalla normativa sulla liberalizzazione del servizio gas, l' A.M.C. S.p.A. ha partecipato alla costituzione della Società RETI. D.E.A. S.r.l. alla quale è

stata trasferita la titolarità del servizio distribuzione gas dal 01/01/2007, poi sciolta. La proprietà delle reti ed impianti è rimasta dell'A.M.C. S.p.A.

Dal 01/05/2007 è cessata la gestione del servizio acquedotto nel Comune di Valenza.

A partire dal 10/09/2007 l'A.M.C. S.p.A. gestisce il Servizio Scuolabus già del Comune di Casale Monferrato.

Con decorrenza dal 01/01/2008 è stata costituita l'Azienda Multiservizi Casalese Energia S.r.l. in seguito alla scissione di Chiara Gaservizi S.p.A., a suo tempo costituita ai sensi degli articoli 17 e 21 del Decreto Legislativo 23.5.2000 n. 164 che prevedono la separazione delle attività di acquisto e vendita dalle attività di distribuzione del gas metano. E' partecipata al 100% da A.M.C. S.p.A..A.M.C.E. S.r.l. ha la funzione di eseguire i contratti di fornitura, mantenendo inalterate le modalità di fatturazione dei consumi, per garantire la continuità dell'allacciamento e non creare difficoltà ai clienti.

Pertanto, alla data attuale, l'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. gestisce:

- il Servizio di Trasporti Urbani compreso il servizio di trasporto alunni della scuola dell'obbligo (Scuolabus) nel territorio di Casale Monferrato;
- il Servizio Idrico Integrato nel Comune di Casale Monferrato e nel territorio di altri 15 Comuni Soci (ovvero il servizio acquedotto, il servizio fognatura ed il servizio depurazione delle acque reflue) in regime di concessione; dal 01/01/2007 è stata sottoscritta la Convenzione fra l'A.M.C. S.p.A. e l'Autorità d'Ambito n. 2 per la gestione del Servizio Idrico Integrato fino alla data del 31/12/2023;
- l'attività di distribuzione del gas naturale nel territorio del Comune di Casale Monferrato e di in altri quattordici (14) Comuni limitrofi; con decorrenza 01/03/2009 è stata sciolta la società RETI.D.E.A. S.r.l. ed il servizio di distribuzione del gas è stato riassunto in capo ad AMC.; alla fine del 2012 i punti di riconsegna acquisiti ammontano a 22.415; dalla fine del 2008, inoltre, l'Azienda ha iniziato l'attività di Teleriscaldamento,
- la vendita di acqua alle porte del Comune di Valenza che ha raggiunto nel 2012 il valore di mc. 752.873;
- il Servizio di Illuminazione Pubblica nel concentrico del Comune di Casale Monferrato ed il Servizio di illuminazione Votiva nel territorio di Casale Monf.to e Frazioni; relativamente al servizio di illuminazione pubblica è stata stipulata una convenzione con i Comuni di Pontestura, che terminerà nel 2019 e con il Comune di Morano sul Po che terminerà nel corrente anno;
- il Servizio Cimiteri nel territorio di Casale Monferrato e Frazioni;
- il servizio di gestione delle aree destinate a parcheggio a pagamento sul territorio del Comune di Casale Monferrato, oggetto di nuovo affidamento nel corso del 2013;
- I Servizi Tecnico/Commerciali/Amministrativi per conto della società di vendita gas partecipata.

Sotto i profilo giuridico la società A.M.C. S.p.A. esercita il coordinamento delle seguenti società:

Società	Partecipazione	Attività
ID.EA. S.p.A.	50,5%	Produtz. energia idroelettrica
A.M.C. ENERGIA S.r.l.	100%	Vendita gas

L'oggetto dell'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. (A.M.C. S.p.A.), definita all'art. 1 dello Statuto societario come "... una Società per Azioni a totale capitale pubblico...", ai sensi degli artt. 112 e seguenti del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in cui "...Gli Enti

Pubblici territoriali non potranno mai avere una partecipazione complessivamente inferiore al 100 per cento ed il Comune di Casale Monferrato una partecipazione inferiore al 51 per cento del capitale sociale...” è espressamente individuato all’art. 5 dello Statuto, il quale recita che come oggetto principale vi è:

“1. ...la gestione del servizio idrico integrato, costituito dall’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua, nonché di fognatura e di depurazione delle acque reflue, della relativa riutilizzazione e del controllo degli scarichi in pubblica fognatura. La società ha altresì come oggetto l’esercizio di trasporti pubblici urbani di linea. La Società provvede inoltre all’organizzazione, la gestione e l’esecuzione, anche in forma associata, dei seguenti servizi di interesse generale destinati a rispondere ad esigenze pubbliche, di utilità sociale e di tutela ambientale:

a) ricerca, produzione, approvvigionamento, trasporto, trattamento, distribuzione e fornitura del gas e realizzazione dei relativi impianti ed opere;

b) ricerca, produzione, approvvigionamento, trasporto, distribuzione di energia e/o calore e loro utilizzazione e/o vendita nelle forme consentite dalla Legge;

c) illuminazione pubblica, **illuminazione votiva**, impianti semaforici, impianti telefonici e relative reti e cablaggi urbani compresa la realizzazione dei relativi impianti ed opere;

d) gestione dei servizi di informazione, trasmissivi e di controllo, compresa la realizzazione dei relativi impianti ed opere;

e) l’esercizio di attività connesse e complementari ai trasporti pubblici quali parcheggi, scuolabus, servizi di rimozione forzata e di blocco dei veicoli, ecc. compresa la realizzazione delle attrezzature di servizio alla viabilità, ivi comprese aree e spazi di parcheggio;

f) espurgo pozzi neri, pulizia bocchette stradali e disotturazione condotti fognari;

g) trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti liquidi e da impianti di depurazione di gestione propria;

h) laboratorio analisi e servizio cartografico;

i) gestione beni patrimoniali comunali;

j) gestione delle attività cimiteriali e funerarie, compresi il trasporto funebre, la cremazione e ogni attività per l’ampliamento, modifica o costruzione di nuove strutture cimiteriali nonché la realizzazione dei relativi impianti;

k) eseguire la progettazione, l’attuazione e la successiva gestione di opere pubbliche e di opere di urbanizzazione di qualsiasi tipo.

2. I servizi di cui ai precedenti punti, verranno svolti per gli Enti soci secondo le condizioni e modalità contenute nelle singole convenzioni o disciplinari di incarico.

3. Per tutti i servizi di cui sopra la Società può svolgere tutte le attività ad esse riconducibili di progettazione, costruzione di nuovi impianti, ricerca programmazione e promozione.

4. La società può svolgere studi, ricerche, consulenze, assistenza tecnica e finanziaria ad Enti pubblici, loro aziende e società nel settore dei pubblici servizi con particolare riguardo alle utenze ed agli appalti di lavori servizi e forniture...”.

Le attività svolte per gli Enti soci ed i servizi resi alle Collettività da essi rappresentati *“...devono in ogni caso costituire la parte più importante delle attività della società...”*; mentre la società potrà svolgere *“... in forma residuale, nel rispetto dei limiti di legge altre attività, a condizione che ciò non comprometta l’ottimale perseguimento del servizio reso nell’interesse della collettività e che possa concorrere a determinare l’abbattimento dei costi e il contenimento della tariffa del servizio idrico integrato...”*.

La società può inoltre eseguire *“...qualsiasi operazione, immobiliare, mobiliare, industriale, commerciale, che abbia relazione o attinenza con lo scopo sociale e che sia ritenuta utile per il miglior raggiungimento delle finalità sociali...”*; così come può altresì

“...fornire assistenza operativa alle autorità competenti ed esercitare su loro delega, attività di monitoraggio ed altre attività o compiti inerenti all’ambiente.”.

4.3 Illuminazione votiva nel Cimitero Urbano e nei Cimiteri delle frazioni del Comune di Casale Monferrato: il Contratto di servizio per il periodo 01/07/2000 - 30/06/2020

Il Comune di Casale Monferrato in data 8 marzo 2001, con atto Notaio Gabriele Guerrera di Casale Monferrato, Rep. n. 1722, ha stipulato con l’A.M.C. S.p.A. un “Contratto di servizio per l’affidamento del servizio di illuminazione votiva”, tuttora vigente senza alcuna modificazione.

Il contratto disciplina l’esecuzione del servizio, avente carattere continuativo, di distribuzione energia elettrica per illuminazione votiva delle tombe, dei loculi, delle celle ossario, ubicate nei cimiteri comunali.

4.4 Le caratteristiche del servizio di illuminazione votiva nei cimiteri

Le attività a carico del concessionario sono: l’esercizio, la manutenzione, la sistemazione, messa a norma, gli ampliamenti ed il potenziamento (*con relative prescrizioni tecnico/esecutive*), degli impianti elettrici di luce votiva delle tombe monumentali, delle cappelle, delle edicole, dei loculi e delle cellette ossario situati nei casellari, delle fosse comuni, ecc., nel Cimitero cattolico urbano e nei Cimiteri delle Frazioni comunali.

La proprietà degli impianti (presenti e futuri) è del Comune di Casale Monferrato.

I rapporti di servizio tra A.M.C. s.p.a. e Comune si svolgono attraverso l’Ufficio Cimiteri, ora presente presso gli uffici della società partecipata; il servizio viene svolto in regime di privativa.

L’affidamento s’intende esteso anche per gli ampliamenti che si verificheranno nell’ambito dei Cimiteri comunali od in altri cimiteri ed è limitato esclusivamente alla distribuzione dell’energia elettrica votiva ed all’allacciamento porta lampada.

Tra i principali obblighi di servizio è previsto che:

- la gestione dei nuovi impianti o di eventuali ampliamenti avrà inizio dalla data di effettuazione del collaudo definitivo e salvo esito positivo dello stesso;
- l’assegnazione della gestione di eventuali nuovi impianti non determinerà modifica della durata dell’affidamento;
- il contratto non potrà essere automaticamente rinnovato alla scadenza naturale, salvo il Comune ha la facoltà di prorogare il termine del contratto per un periodo non superiore a sei mesi, alle stesse condizioni giuridiche ed economiche previste dallo stesso;
- l’affidatario risponde di ogni danno, anche causato da estranei, agli impianti consegnati per tutta la durata della concessione;
- ogni onere per l’esecuzione di eventuali nuovi impianti, ampliamenti o nuove costruzioni è a carico dell’affidatario, che ha il compito di installare gli apparecchi;
- il ripristino del suolo e sottosuolo in caso di manomissioni è altresì a carico del concessionario;
- l’esecuzione delle operazioni di collaudo degli impianti avvenga sia in corso d’opera che finale, con la consegna degli elaborati grafici esecutivi degli impianti realizzati al Comune;
- venga eseguita la verifica biennale degli impianti per tutta la durata della concessione a carico dell’affidatario;
- sia garantita la fornitura dell’illuminazione giorno e notte;
- il consumo di energia, gli eventuali aumenti di potenza necessari per maggiore carico dell’impianto di luce votiva e le relative spese sono a carico dell’affidatario,

- come le lampadine e la loro sostituzione, se fulminate o mal funzionanti;
- l'affidatario deve avere la disponibilità di mezzi, personale e di tutto quanto necessario in misura sufficiente ed adeguata per il soddisfacimento dell'utenza ed assicurare il regolare servizio;
- la manutenzione ordinaria dell'impianto, compresa la sostituzione di parti deteriorate o fuori servizio o non più rispondenti alle norme, è a carico dell'affidatario;
- venga assicurato il rispetto scrupoloso dei patti contrattuali e che il servizio sia assoggettato alle disposizioni contenute nelle norme sui lavori pubblici, al regolamento di polizia mortuaria approvato con D.P.R. n. 285/1990, ai regolamenti comunali, rispettivamente, per i contratti, di contabilità, di polizia mortuaria (o di igiene) ed alle loro modificazioni;
- vengano adottate tutte le misure di cautela necessarie per garantire la sicurezza dei dipendenti e dei terzi, nonché per evitare danni ai beni pubblici o privati.

E' inoltre previsto l'onere in capo all'affidatario di assicurare gratuitamente il servizio e di garantire il mantenimento dei punti luce nelle Chiese del Cimitero Cattolico Urbano di Casale Monferrato, nel monumento a G. Lanza, nel Campo Caduti e nel Mausoleo Partigiani.

L'A.M.C. S.p.A. mette, inoltre, a disposizione del pubblico il proprio ufficio utenza.

E' previsto quale corrispettivo del servizio espletato ed a carico degli utenti un contributo di primo allacciamento (stabilito in base al tipo di allacciamento – *loculo, celletta ossario o cappella funeraria*) o di impianto ed un canone annuo di abbonamento.

Gli adeguamenti tariffari sono preventivamente approvati dalla Giunta Comunale; con riferimento all'anno 2014 le tariffe del servizio affidato all'A.M.C. S.p.a. (approvate con D.G.C. n. 214 del 20/11/2013) prevedono un costo di allacciamento lampada votiva di € 28,00 ed un canone annuo di abbonamento di € 17,00, tutti Iva 22% inclusa.

L'A.M.C. corrisponde al Comune quale corrispettivo dell'affidamento un canone annuale, che era determinato originariamente in Lire 60.000,00, da corrispondersi in due rate semestrali, soggetto ad incremento o decremento annuo correlato all'incremento tariffario, a sua volta legato alle variazioni Istat e stabilito dal Comune.

Il corrispettivo dell'affidamento dovuto al Comune, relativamente all'anno 2013 è stato fissato in € 41.094,45 , oltre Iva, versato in due rate semestrali.

5. La verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'affidamento in house

Nel contesto giuridico attuale, affinché si possa affidare e/o mantenere *in house* occorre che il soggetto affidatario rispetti alcune condizioni, individuate primariamente dalla Corte di Giustizia Europea nella nota "sentenza Teckal" (Corte di Giustizia, sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal; si segnala, in ogni caso, la vastità della giurisprudenza comunitaria sul punto) e successivamente richiamate dalla giurisprudenza nazionale (*ex multis*, Corte Cost., 28 marzo 2013, n. 50; Corte Cass., sez. unite civili, 25 novembre 2013, n. 26893; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591; Cons. Stato, Ad. Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1; Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2007, n. 1514).

Quindi le origini della nozione di cd. società in house sono da rinvenirsi nella giurisprudenza comunitaria, la quale ha utilizzato tale istituto per legittimare l'affidamento diretto, senza ricorrere alle regole dell'evidenza pubblica, di contratti di approvvigionamento di beni, servizi e lavori da parte delle pubbliche amministrazioni.

Come indica l'espressione stessa, l'esenzione dalle ordinarie regole della contrattualistica pubblica è ammessa solo quando si possa ritenere che l'approvvigionamento di beni, servizi o lavori avvenga sostanzialmente all'interno della

stessa amministrazione, “*in house*” appunto.

In particolare la giurisprudenza comunitaria ha definito in quali casi si possa ritenere che un soggetto, seppure formalmente distinto dall'amministrazione affidante, sul piano sostanziale non sia “terzo” rispetto alla medesima ai fini dell'affidamento dei relativi contratti.

Ad avviso della Corte di Giustizia, tale situazione di identificazione sostanziale si verifica in presenza di due condizioni e cioè a patto che:

- a) l'amministrazione eserciti sull'ente un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi;
- b) l'ente realizzi la parte più importante della propria attività con l'amministrazione o con le amministrazioni che lo controllano.

In merito alla prima delle due condizioni enunciate, la Corte di Giustizia ha chiarito che *“la circostanza che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società concessionaria potrebbe indicare, pur non essendo decisiva, che tale amministrazione aggiudicatrice esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Per contro, la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice in questione esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi”*.

Ne deriva pertanto la presenza di una terza condizione e cioè che:

- c) è necessario che il capitale sociale sia interamente pubblico, ma è possibile che il medesimo sia frazionato fra più amministrazioni.

A tal riguardo si rileva che il requisito della totalità del capitale pubblico è ormai quasi unanimemente prescritto anche dalla giurisprudenza nazionale.

La formulazione della norma ammette senz'altro affidamenti diretti in favore di società il cui capitale sia diviso fra più amministrazioni, le quali possono essere qualificate come *in house*.

A tal proposito la Corte di Giustizia ha chiarito che il controllo analogo in caso di imprese possedute da più amministrazioni sussista anche quando la singola partecipazione è di entità modesta, a condizione che il controllo sulle scelte gestionali della società sia esercitato congiuntamente da tutte le pubbliche amministrazioni azioniste (Corte di giustizia, sent. 10 settembre 2009, causa C-573/07 e sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07).

In merito invece alla prevalenza dell'attività in favore dell'amministrazione di riferimento, la giurisprudenza comunitaria tende a non individuare soglie quantitative specifiche, ma ad attenersi ad elementi qualitativi, richiamando il principio secondo cui la società in questione deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano e le residue attività debbono avere un carattere marginale, identificando il concetto di prevalenza con quello di “quasi esclusività”.

La Corte di Giustizia, almeno in un caso e senza soffermarsi sugli elementi qualitativi (Corte di giustizia, sentenza 19 aprile 2007, causa C-295/05, *Asfemo*), ha ritenuto che il 90 % dell'attività a favore delle controllanti sia un dato numerico sicuramente sufficiente ad integrare la condizione in questione (anche se, alla luce del tenore letterale della sentenza in oggetto, sembra evidente che anche percentuali inferiori potrebbero comunque essere ritenute adeguate).

In conclusione si ritiene che la società *in house* che può beneficiare di affidamenti diretti per la gestione di un servizio pubblico locale è una società a capitale interamente pubblico, eventualmente controllata da una pluralità di amministrazioni, che svolge a favore delle medesime la parte preponderante della propria attività, eventualmente erogando al

mercato solo prestazioni marginali.

Pertanto con riferimento all'affidamento del servizio di illuminazione votiva, le condizioni da individuarsi sono le seguenti:

1. Presenza di capitale interamente pubblico;
2. Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti;
3. Esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Ciò posto, nel seguito si verifica la sussistenza dei requisiti in oggetto con riferimento allo Statuto ed al contratto di servizio in essere.

5.1 Presenza di capitale interamente pubblico

Lo Statuto dell'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. (A.M.C. S.p.A.) all'art. 1 "Costituzione" indica: "1. Ai sensi degli articoli 112 e seguenti del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 è costituita una Società per Azioni a totale capitale pubblico. 2. Possono divenire soci della predetta Società i Comuni interessati alla gestione del servizio idrico integrato, del servizio trasporti, del servizio distribuzione gas e di tutti gli altri servizi previsti dall'oggetto sociale. 3. Gli Enti Pubblici territoriali non potranno mai avere una partecipazione complessivamente inferiore al 100 per cento ed il Comune di Casale Monferrato una partecipazione inferiore al 51 per cento del capitale sociale".

La società, che ha sede legale in Via Orti n. 2 a Casale Monferrato, ha una durata prevista dallo Statuto sino al 31/12/2100.

Allo stato attuale, il requisito in oggetto sussiste in quanto il capitale sociale di A.M.C. S.p.A. - pari ad euro 30.000.000,00 (trentamiliardi virgola zero zero) e rappresentato da 1.000.000 (unmilione) di azioni nominative del valore unitario di euro 30,00, assegnate ai soci in proporzione alle quote loro spettanti - è totalmente pubblico. Il capitale sociale è interamente versato ed è detenuto al 76,4870 % dal Comune di Casale Monferrato e per la parte residuale da 24 Comuni del territorio.

Lo Statuto societario prevede espressamente che la quota di partecipazione degli Enti Pubblici territoriali non potrà mai essere in ogni caso inferiore al 100 per cento del capitale sociale e quella del Comune di Casale Monferrato al 51 per cento del capitale sociale. Pertanto non sarà valido nei confronti della società il passaggio di azioni che porti la partecipazione di questi Enti al di sotto di tale limite.

La società è esclusivamente partecipata da 25 Comuni facenti parte di un ambito territoriale sufficientemente omogeneo, mentre una parte residuale di azioni nominative, che non rappresentano titoli azionari, è in capo alla stessa A.M.C. S.p.A.; le quote di partecipazione in A.M.C. sono riportate nella seguente Tabella.

Società/COMUNI	% Quote
A.M.C. s.p.a.	0,0600
CASALE MONFERRATO	76,4870
BALZOLA	1,5144
BORGO SAN MARTINO	1,4299
BOZZOLE	0,8480
CARESANA	0,7107
CELLA MONTE	0,0050
CONIOLO	0,0050
COSTANZANA	1,0225
FRASSINETO PO	3,2526
GIAROLE	0,6662
MORANO SUL PO	3,4152

MOTTA DE' CONTI	0,7184
OZZANO	0,0050
PERTENGO	0,6258
PEZZANA	1,2186
PONTESTURA	0,0050
ROSIGNANO	0,4082
SALA MONFERRATO	0,0050
SAN GIORGIO MONFERRATO	0,0050
STROPPIANA	1,6256
TERRUGGIA	0,0050
TICINETO	1,5737
TREVILLE	0,0050
VALMACCA	2,7202
VILLANOVA MONFERRATO	1,6630
Totale	100,000

Tabella: Quote di partecipazione in A.M.C. S.p.A.

Come sopra specificato il capitale sociale, costituito da 1.000.000 (unmilione) di azioni al valore di euro 30,00 cadauna, per un valore nominale di euro 30.000.000 (trentamiloni), nominative ed indivisibili, così da determinare per ogni azione posseduta il diritto ad un voto, può essere trasferito solamente ad altri enti locali soci con il benestare dell'Assemblea degli Azionisti; gli azionisti, ai soli fini della nomina degli Amministratori e del Collegio Sindacale, e quindi unicamente per la nomina alle cariche sociali, sono suddivisi nei seguenti gruppi:

- Comune di Casale Monferrato;
- Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni denominata "Terre di Po e Colline del Monferrato" ed in dettaglio: Borgo San Martino, Bozzole, Frassineto Po, Giarole, Ticineto e Valmacca con esclusione dei Comuni di Occimiano, Pomaro e Mirabello;
- Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni denominata "Tra Sture e Po" e più precisamente Balzola, Morano, Coniolo, Pontestura e Villanova;
- Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni denominata "CO.SER Bassa Vercellese" e più precisamente Caresana, Stroppiana, Pertengo, Costanzana, Pezzana e Motta dei Conti;
- Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni denominata "Unione Collinare del Monferrato" e più precisamente San Giorgio Monferrato, Ozzano, Terruggia, Cella Monte, Sala Monferrato, con l'eccezione del Comune di Olivola e con l'aggiunta del Comune di Rosignano Monferrato.

I Comuni Soci estranei all'Ambito Territoriale Ottimale n. 2 "Biellese, Vercellese, Casalese" (A.T.O. n. 2) non hanno diritto di voto nelle delibere assembleari riguardanti il servizio idrico integrato.

5.2 Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti

La giurisprudenza prevalente ritiene che tale condizione sia soddisfatta quando l'affidatario diretto non fornisca i suoi servizi a soggetti diversi dall'ente controllante, anche se pubblici, ovvero li fornisca in misura quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali, ed in ogni caso non fuori della competenza territoriale dell'ente controllante.

L'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. svolge le proprie attività e servizi prevalentemente con i soci pubblici affidanti e ciò anche per espressa previsione

statutaria; infatti all'art. 5, punto 5, dello Statuto è stabilito che *"...Le attività svolte per gli Enti soci ed i servizi resi alle Collettività da essi rappresentati devono in ogni caso costituire la parte più importante delle attività della società; la società potrà svolgere in forma residuale, nel rispetto dei limiti di legge altre attività, a condizione che ciò non comprometta l'ottimale perseguimento del servizio reso nell'interesse della collettività e che possa concorrere a determinare l'abbattimento dei costi e il contenimento della tariffa del servizio idrico integrato."*

Dalla lettura del bilancio ordinario d'esercizio al 31/12/2012, oltre ad evidenziarsi un utile di esercizio pari ad euro 361.931,00, esaminando anche la nota integrativa al bilancio si evince che le attività svolte dall'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. riguardano l'esecuzione di servizi per conto dei Comuni Soci ed in particolare per conto del Comune di Casale Monferrato.

Nel caso in esame il servizio di illuminazione votiva è svolto esclusivamente nel Comune di Casale Monferrato.

Il requisito in oggetto pertanto sussiste.

5.3 Esercizio da parte dei soci pubblici affidanti, nei confronti del soggetto Gestore del Servizio, di un controllo analogo

Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società affidataria tale da realizzare un modello nel quale la società opera come una "longa manus" del socio pubblico totalitario.

Tale controllo si traduce in capo all'amministrazione controllante in un incisivo potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso gli enti locali siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti.

Nel caso specifico sussistono forme di controllo analogo.

In particolare il Comune di Casale Monferrato, nell'ottica di attuare una politica di governance, ha recentemente approvato un Regolamento per il controllo analogo, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 28/10/2013, al fine di disciplinare la tipologia e le modalità di circolazione delle informazioni ed individuare i comportamenti degli organi delle società partecipate.

Per quanto riguarda l'A.M.C. S.p.A., affidatario diretto *in house providing* del servizio di illuminazione votiva in esame, va precisato che nel suo documento statutario ed in particolare nella parte relativa alle modalità di affidamento delle attività è previsto *un ruolo incisivo dei Comuni Soci*; infatti all'art. 6 è stabilito che gli Enti pubblici territoriali affidano direttamente i servizi e le attività costituenti l'oggetto sociale, ma per l'affidamento delle attività *"...I Consigli degli enti locali approvano un disciplinare..."*, nel rispetto delle norme di legge sui servizi pubblici locali, delle discipline di settore, delle norme dello statuto comunale *"...e definiscono, in particolare: a) i servizi affidati b) la durata dell'affidamento c) gli standard minimi di servizio e gli eventuali obiettivi di loro miglioramento d) il programma di estensione delle reti e dei servizi e) le modalità di determinazione delle tariffe f) le modalità di vigilanza e di controllo sui servizi e sulla gestione g) le modalità di informativa e di cooperazione h) le modalità di determinazione e versamento degli eventuali canoni dovuti dalla società agli enti affidanti i) le modalità di determinazione e di versamento dei corrispettivi e dei contributi in conto esercizio ed in conto capitale dovuti"*

dagli enti affidanti j) gli obblighi ambientali della società k) gli obblighi riguardanti le risorse umane...”.

Lo Statuto di A.M.C. S.p.A. prevede, tra gli organi della società, la presenza di un organo intermedio, denominato “Rappresentanza Intercomunale” e composto da 9 (nove) membri in carica fino a tre esercizi - di cui n. 5 (cinque) nominati dal Comune di Casale Monferrato ed 1 (un) membro riservato per ciascuno dei quattro gruppi di Comuni definiti all’art. 9 punto 7 dello Statuto – nell’ambito dei quali vengono scelti i componenti del Consiglio di Amministrazione composto a sua volta da 5 (cinque) membri.

Da ciò ne consegue che la Rappresentanza Intercomunale è composta da n. 4 (quattro) membri e le sue attribuzioni risultano indicate all’articolo 19 dello Statuto:

- co. 1 *“La Rappresentanza Intercomunale è investita dei poteri di controllo generale sull’attività societaria, con l’eccezione dei controlli di cui è competente il Collegio Sindacale e/o la Società di revisione a norma del Codice Civile”*
- co 2 *“ I componenti della Rappresentanza Intercomunale partecipano alle sedute del Consiglio di Amministrazione senza diritto di voto e possono formulare direttive ed indirizzi all’organo amministrativo”*
- co 3 *“ I componenti della Rappresentanza Intercomunale possono accedere a tutti documenti contabili e sociali”*
- co 4 *“ La Rappresentanza Intercomunale può ottenere, con richiesta motivata della maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti, l’autorizzazione preventiva dell’Assemblea (dei soci azionisti) ai sensi dell’art. 15 c. 1 punto 9 per qualunque atto all’ordine del giorno del Consiglio di Amministrazione”.*

Gli Enti locali soci controllanti, dunque, esercitano un potere di direzione, coordinamento e supervisione dell’attività della società mediante l’esame dei documenti e delle disposizioni contenute nello Statuto (e nei Contratti di servizio).

La società non possiede alcuna autonoma autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione: stesura ed approvazione del Piano-programma; operazioni societarie inerenti l’aumento o la diminuzione del capitale sociale; operazioni societarie inerenti possibili alleanze, l’inserimento di nuovi soci; l’approvazione del Budget economico annuale; l’approvazione del Bilancio di esercizio con annessa Relazione aziendale sulla gestione.

In virtù del “Contratto di servizio per l’affidamento del servizio di illuminazione votiva” all’A.M.C. S.p.A. è stata affidata la gestione dell’**illuminazione elettrica votiva** in tutti i sette (7) cimiteri comunali e, recentemente, si sono conclusi i lavori per la realizzazione di un impianto di illuminazione votiva al campo 6B del Cimitero Cattolico Urbano di Casale Monferrato, con la predisposizione di ulteriori nuovi 383 allacciamenti.

All’interno del contratto di servizio in essere vi sono alcune disposizioni che disciplinano il servizio e la vigilanza sullo stesso affidato al Gestore, A.M.C. S.p.A.; pertanto, è previsto in capo al Comune di Casale Monferrato, ente affidante, l’esercizio di un potere di direzione, coordinamento e supervisione delle attività affidate alla società partecipata, articolato su tre distinti livelli:

- Tecnico - economico;
- Qualità del servizio;
- Efficacia societaria.

▪ 5.3.1 Controllo tecnico - economico

Ai fini del controllo tecnico - economico sul Gestore del servizio A.M.C. S.p.A., il Contratto di servizio prevede all'art. 7 poteri di vigilanza e controllo in capo al Comune di Casale Monferrato, anche attraverso la facoltà di vigilare in ordine alla gestione dello stesso, eseguendo verifiche circa il rispetto delle prescrizioni contrattuali e di ispezionare gli impianti, acquisendo tutti i chiarimenti necessari dall'affidataria.

Nel caso di ampliamenti e/o nuova costruzione all'interno dei cimiteri di nuovi reparti, complessi di loculi, cellette ossario, fosse comuni, tombe e cappelle funerarie, il Comune procede, preventivamente all'esecuzione dei lavori (onere in capo alla società), all'approvazione dei progetti degli impianti di illuminazione votiva (art. 4),

La revisione dei corrispettivi tariffari spettanti all'A.M.C. è preventivamente approvata dall'organo esecutivo del Comune.

▪ 5.3.2 Controllo sulla qualità del servizio

Per quanto concerne il controllo volto a valutare la qualità del servizio di illuminazione votiva, nel contratto in essere è previsto, a cura del Comune, durante l'esecuzione di nuovi lavori l'esercizio di effettuazione delle verifiche e prove ritenute necessarie ad accertare che la fornitura dei materiali e degli apparecchi costituenti gli impianti corrisponda dal punto di vista quantitativo e qualitativo al progetto approvato, in caso di ampliamento e/o nuova costruzione all'interno dei cimiteri di nuovi reparti, complessi di loculi, cellette ossario, fosse comuni, tombe e cappelle gentilizie.

Per ciò concernente la verifica del rispetto di standard qualitativi e quantitativi prefissati, le modalità di esecuzione di nuovi impianti sono indicate all'art. 5 del contratto di servizio.

Il controllo sulla qualità del servizio ed il loro monitoraggio nel tempo, sono attività di possibile svolgimento su due distinti livelli di azione:

- Azioni dirette o sul territorio, utilizzando il seguente strumento:
 - Esecuzione di sopralluoghi tecnici;
- Azioni indirette, valutando:
 - Il grado di soddisfazione degli utenti mediante l'analisi dei risultati di eventuali indagini di customer satisfaction o di indicatori di misurazione di standards minimi di qualità oggetto di rilevazione da parte dell'affidatario.

• 5.3.2.1 *Interventi tecnici e sopralluoghi*

L'Ufficio tecnico del Comune può eseguire le ispezioni ed i sopralluoghi ritenuti necessari, anche a seguito delle segnalazioni pervenute dalle utenze.

I sopralluoghi e le verifiche hanno finalità di supervisione e miglioramento dell'operato societario verso gli utenti del servizio.

• 5.3.2.2 *Carta dei Servizi ed Analisi di customer satisfaction*

All'interno del contratto di servizio in essere non è presente la Carta dei Servizi, poiché tale contratto è stato stipulato prima delle disposizioni normative che hanno imposto l'obbligo di predisposizione di tale documento, con il quale si rendono noti, con riferimento all'utenza, gli impegni e gli standard di qualità garantiti dal soggetto Gestore (nei termini convenuti con l'Ente affidante), le modalità di verifica del livello di soddisfazione (customer satisfaction) di coloro che usufruiscono dei servizi, le cadenze periodiche delle rilevazioni, i rimedi per i disservizi, anche sotto forma di indennizzo, nonché la gestione dei reclami.

La Legge Finanziaria dell'anno 2008 (Legge n. 244 del 24/12/2007) reca, infatti, all'art. 2, comma 461, le disposizioni che gli enti locali sono tenuti ad applicare nella stipula dei

contratti di servizio al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni; successivamente l'art.8 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27, ha previsto le disposizioni relative al contenuto delle carte di servizio.

Recentemente sono state pubblicate sul S.O. alla G.U.R.I. n. 254 del 29 ottobre 2013 le "Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 2, comma 461 della L. 244/2007", oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata del 26 settembre 2013 tra il Coordinamento permanente di coordinamento CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti)-Stato-Regioni e l'ANCI; tali linee guida presentano carattere non obbligatorio, ma piuttosto di indirizzo generale, sono da applicarsi nella fase di affidamento del servizio o di rinnovo dei contratti di servizio e non ai contratti in corso.

Rilevato che per il contratto in corso relativo all'illuminazione votiva non vi è alcun obbligo di inserimento della carta dei servizi, si rileva tuttavia che, in accordo con il soggetto Gestore, si procederà già a partire dal prossimo esercizio a prevedere alcuni indicatori di carattere generale, atti a consentire una corretta informazione all'utenza, circa le modalità di erogazione e le condizioni di fornitura del servizio, le tariffe ed i prezzi dei servizi (dati tutti già disponibili sul sito web della società) e settoriali, quali a titolo esemplificativo il numero totale dei punti luce per superficie totale di ciascun cimitero, i tempi medi di intervento sui guasti (su segnalazione e per manutenzione ordinaria) per sostituzione lampade bruciate o malfunzionanti, l'eventuale presenza di illuminazione speciale (per monumenti, zone a rischio tipo ingressi/uscite, ecc.), la presenza di tariffari anche on line, la presenza di sportelli informativi unici per la modulistica, i tempi medi per la predisposizione dei contratti, i tempi medi di risposta a reclami scritti, il numero di denunce di atti vandalici, furti, sinistri.

Ovviamente l'inserimento dei dati potrà avvenire in maniera graduale per essere incrementato nel corso degli esercizi annuali, in accordo con il Gestore.

▪ 5.3.3 Controllo dell'efficacia societaria

Nel Contratto di servizio in essere non sono presenti degli obiettivi prefissati al fine di consentire una valutazione quantitativa dell'efficacia societaria.

Tuttavia il controllo dell'efficacia societaria viene svolto, in primo luogo, con l'analisi dei dati riportati nei Bilanci al termine di ciascun esercizio annuale, estrapolando i dati afferenti l'illuminazione votiva; in secondo luogo richiedendo una relazione specifica sull'andamento della gestione del servizio al Gestore.

Tale controllo, a seguito della recente approvazione del regolamento sul controllo analogo da parte del Consiglio Comunale, è stato rafforzato, in quanto tra i compiti assegnati al Gestore viene assegnato, tra l'altro, quello di trasmettere al Comune una relazione semestrale sull'andamento della situazione economico-societaria e dell'eventuale variazione del piano industriale, mentre al Comitato per la governance, organismo interno all'Amministrazione Comunale, spetta, tra i diversi compiti, la valutazione di carattere strategico sulle risultanze delle attività di monitoraggio.

E' stato previsto anche un livello di coordinamento e monitoraggio, sempre istituito a livello comunale che, tra le proprie attività, prevede il controllo dei documenti di programmazione e rendicontazione, il monitoraggio degli indicatori extra-contabili (standards qualitativi e tecnici) previsti dai contratti di servizio e/o dalle carte dei servizi, la partecipazione ai tavoli tecnici per la predisposizione, modifica e/o integrazione dei contratti di servizio con le società partecipate.

A livello gestionale invece spetta ai Dirigenti dei singoli Settori comunali il controllo specifico dell'efficacia, efficienza ed economicità dei servizi, con verifica periodica dello svolgimento del servizio , oltre la modifica od integrazione dei contratti di servizio.

La verifica periodica dello svolgimento del servizio con l'impiego di indicatori sia contabili che extra contabili permetteranno di compiere una valutazione quantitativa dell'efficacia societaria, utilizzando anche, quali strumenti di verifica, la predisposizione di report periodici sullo stato di attuazione del contratto di servizio ed il coordinamento delle informazioni da pubblicare sui siti istituzionali.

- **5.3.4 Informazione e sensibilizzazione dei cittadini**

L'A.M.C. S.p.A., con particolare riferimento al servizio dell'illuminazione votiva, svolge le attività di comunicazione verso i cittadini, fornendo informazioni all'utenza sul proprio sito istituzionale al seguente link:

A.M.C. S.p.A. <http://www.amcasale.it>

Entrando nella pagina del sito vi è la possibilità di acquisire *informazioni relativamente ai servizi gestiti dalla società*; infatti sull'home page sono visibili e possono essere consultate notizie relative a:

- sistema idrico,
- gas,
- illuminazione pubblica,
- trasporti e soste,
- servizi cimiteriali ed illuminazione votiva,
- teleriscaldamento.

Nel contratto di servizio è indicata all'art. 11 la procedura da utilizzarsi per la presentazione di reclami od osservazioni sul servizio da inoltrarsi in forma scritta alla società concessionaria.

E' possibile inoltrare per via telematica i **reclami** e, con riferimento all'illuminazione votiva, sono presenti nella pagina dedicata **specifiche informazioni all'utenza**, in cui sono riportate notizie circa i lavori di esecuzione/rifacimento di impianti di illuminazione votiva ultimati, indicazioni circa i costi della fiaccola votiva, le tempistiche di invio delle bollettazioni di pagamento del canone annuale, le comunicazioni inerenti le modalità di richiesta di nuovi allacciamenti o di variazioni nella titolarità dei contratti o le disdette, con *indicazione degli uffici e dei numeri telefonici dedicati*.

Le **segnalazioni dei guasti** inerenti il servizio di illuminazione votiva, come segnalato sul sito istituzionale dell'azienda, possono essere effettuate direttamente presso gli uffici della sede legale ed amministrativa in Via Orti n. 2 a Casale Monferrato oppure in alternativa presso l'Ufficio Cimiteri sito in Via Negri a Casale Monferrato, con l'indicazione del recapito telefonico, oppure utilizzando le apposite cassette postali presenti all'uopo all'entrata dei Cimiteri.

Sempre con riferimento alle informazioni disponibili sul sito è presente sul medesimo la documentazione relativa alla **Modulistica** ed alle **Tariffe**.

6. L'analisi dell'economicità della gestione operata da A.M.C. S.p.A. con riferimento al servizio di illuminazione votiva

La predisposizione di report periodici e di fine esercizio sull'andamento gestionale, l'analisi dei risultati aziendali indicati nei Bilanci di esercizio e l'analisi dei report annuali contenuti nella Relazione sulla gestione, che riassumono le risultanze finali dell'andamento societario, consentiranno, complessivamente, il monitoraggio e la rendicontazione dei risultati della gestione e della sua economicità.

A tali fini si possono impiegare un insieme di indicatori di efficacia e di efficienza, nonché significativi indici di bilancio, a livello economico, che possano rappresentare la situazione economica, quella patrimoniale e quella finanziaria della società, i cui risultati devono essere misurati su un periodo pluriennale.

Tra gli indici di bilancio si indicano:

- il ROE, *Return on Equity*, ossia il rapporto percentuale tra risultato d'esercizio e patrimonio netto, che misura il grado di redditività del patrimonio netto ed esprime i risultati economici dell'azienda; è espresso dalla formula

$$\text{ROE} = \frac{\text{Reddito Netto (RN) di esercizio}}{\text{Patrimonio Netto o Capitale Netto (CN) o Capitale proprio}} \times 100$$

- il ROA, *Return on Asset*, ossia il rapporto percentuale tra l'utile netto e il totale dell'attivo, che misura il grado di redditività relativa al capitale investito od all'attività svolta; è espresso dalla formula

$$\text{ROA} = \frac{\text{Reddito operativo o Utile corrente ante oneri finanziari (EBIT)}}{\text{Totale Attivo o totale investimenti}}$$

- il ROI, *Return on Investment*, ossia il rapporto tra margine operativo netto + proventi finanziari +/- altri utili e perdite di natura finanziaria, che misura il grado di redditività degli investimenti; è espresso dalla formula

$$\text{ROI} = \frac{\text{Risultato operativo (risultato economico della sola gestione caratteristica - conto economico)}}{\text{Capitale investito netto operativo ossia l'Attivo totale netto meno gli investimenti extracaratteristici}}$$

Definiti gli indici di bilancio suddetti, che presentano una natura analitica, va sottolineato il fatto che A.M.C. S.p.A. è un'azienda multiutility e che i risultati complessivi della gestione economica e finanziaria dei servizi affidati in capo all'Azienda Multiservizi Casalese sono influenzati da questa importante caratteristica.

Poi, a valle di questa prima analisi generale, occorre farne una seconda, differenziata per servizio svolto, che tenga conto dei risultati desunti da una contabilizzazione separata; tuttavia le considerazioni sull'economicità della gestione del singolo servizio non possono essere avulse dal quadro complessivo del totale dei servizi e delle attività svolte dalla società, che indica, anche per l'ultimo esercizio di bilancio approvato, il conseguimento di un utile e dal fatto che, per alcuni servizi, la società partecipata procede al versamento a favore del Comune di Casale Monferrato di alcuni canoni annui (come per l'espletamento del servizio di illuminazione votiva), di cui uno, relativo al servizio di distribuzione del gas naturale espletato nell'ambito comunale, certamente molto consistente, rilevato che nell'anno 2012 il canone in oggetto, determinato in quota fissa pari ad € 826.331,04 e soggetto ad adeguamento Istat per € 239.718,63, è stato complessivamente erogato per € 1.289.920,10, al lordo dell'Iva.

Con riferimento ai dati di bilancio, nelle norme statutarie è indicato che gli esercizi sociali si chiudono al 31 dicembre di ogni anno; alla chiusura dell'esercizio il Consiglio di Amministrazione sottopone il bilancio all'Assemblea degli azionisti. Gli utili netti di esercizio vanno destinati a riserva legale per il 5 per cento, ai sensi dell'art. 2430 del Codice Civile, alla costituzione od incremento di fondo di riserva facoltativo ed al finanziamento di un fondo di sviluppo di investimenti compresi nel piano-programma. L'eventuale eccedenza è a disposizione dei soci in base alle rispettive quote di partecipazione (artt. 32 e 33).

Strumenti di gestione economica e finanziaria adottati dalla società sono:

- il Piano-programma, che deve contenere le scelte e gli obiettivi che la società intende perseguire nel medio periodo;

- il Budget economico pluriennale, che deve essere redatto in coerenza con il Piano-programma ed articolarsi per singoli programmi e progetti, evidenziando gli investimenti previsti, le relative modalità di finanziamento e comprendere, per ciascun esercizio, le previsioni dei costi e dei ricavi di gestione;

- il Budget annuale, che deve contenere i criteri per la ripartizione dei costi comuni a più servizi e non può chiudersi in perdita, deve considerare tra i ricavi i corrispettivi a copertura di minori ricavi o di maggiori costi per i servizi richiesti dagli Enti soci alla società a condizioni di favore, ovvero dovuti a provvedimenti richiesti per ragioni di carattere sociale.

Con espresso riferimento al bilancio d'esercizio dell'A.M.C. S.p.A. chiuso alla data del 31/12/2012, va rimarcato che anche per l'anno 2012 il conto economico riclassificato della società presenta un utile di esercizio pari ad € 874.986, al lordo delle imposte, che diventa uguale ad € 361.931, al netto delle imposte.

L'Assemblea dei soci ha approvato di accantonare l'Utile dell'esercizio 2012 a Riserva Straordinaria per € 200.000 e ad apposito Fondo distribuzione dividendi per € 161.931.

L'esame dello stato patrimoniale riclassificato della società fa emergere la solidità patrimoniale della stessa, cioè la capacità di mantenere l'equilibrio finanziario nel medio-lungo periodo.

Relativamente al servizio di illuminazione votiva, che viene svolto da A.M.C. S.p.A. a seguito dell'affidamento dello stesso da parte del Comune tramite il contratto di servizio rep. n. 1722 del 08/03/2001, si rammenta che lo stesso si sostanzia nell'esercizio, nella manutenzione, nella sistemazione, nell'ampliamento e nelle operazioni di messa a norma degli impianti di illuminazione votiva.

Le utenze servite, alla data del 31/12/2012, sono state in numero di 7.307; rispetto alle utenze del 2011 (n. 7.429) il decremento è stato pari a 122 unità; la causa di tale riduzione è da attribuirsi al momento di recessione.

Il servizio si è svolto con regolarità e senza inconvenienti; sono state sostituite n. 220 lampade votive ed installate altre n. 149 per nuovi allacci; il corrispettivo dovuto dall'Azienda al Comune ammonta a circa € 41 mila rispetto al 2011 quando ammontava a circa € 39 mila.

A fronte delle attività svolte, A.M.C. S.p.A. ha realizzato ricavi; essi sono costituiti, con riferimento all'illuminazione votiva, dai ricavi per il versamento da parte degli utenti del canone di concessione e dai nuovi allacciamenti.

Per quanto riguarda l'illuminazione votiva, si evidenziano tra i costi della produzione quelli costituiti dai costi per la fornitura di energia elettrica alle lampade votive (nel preconsuntivo 2013 pari ad € 13.767, rispetto agli € 13.856 del consuntivo 2012) e da altri costi amministrativi di struttura attribuiti in quota parte al servizio di cui trattasi.

Un'altra voce di costo è quella costituita dal personale; il costo registrato nel 2012 sull'illuminazione votiva è pari ad € 7.000 circa, dovuto in parte ad attività svolte dal personale del cimitero, che si occupa del controllo e della sostituzione delle lampade votive, ed in parte da costi di personale amministrativo, tecnico, dell'ufficio utenza e dello sportello cimiteri che esegue prestazioni specifiche indispensabili per lo svolgimento del servizio stesso; i costi residuali sono relativi a tale personale, il quale esegue attività anche per l'illuminazione pubblica.

Ciò permette di sfruttare economie di scala, in quanto l'assunzione diretta di tutto il personale necessario per la gestione di tali attività comporterebbe un aggravio di costi e quindi un peggioramento della situazione economica dello stesso. Lo stesso discorso vale per i già citati costi per servizi (ma non solo) di struttura i quali vengono attribuiti solo in parte ai servizi di cui trattasi, permettendo così un abbattimento dei costi che altrimenti sarebbero superiori per la gestione del medesimo servizio.

Dall'analisi del conto economico si evidenzia un risultato positivo conseguito

dall'illuminazione votiva, tenuto conto anche dell'onere costituito dal versamento del canone annuo a favore del Comune, pari circa € 37.000,00, al netto delle imposte.

Il conto economico presentato dalla Società considera complessivamente il servizio di illuminazione pubblica, che ha subito a partire dal 2008 un decremento del corrispettivo annuo versato dal Comune, e quello di illuminazione votiva; il risultato positivo conseguito dal secondo mitiga il risultato negativo generato dall'illuminazione pubblica.

Analizzando gli indici di bilancio più comuni, a livello economico, calcolati per gli anni oggetto di analisi e per i due servizi di illuminazione (illuminazione pubblica ed illuminazione votiva) considerati congiuntamente, si sono ottenuti i seguenti valori numerici:

- per l'indice ROE (il quale mette in relazione il Risultato Netto d'esercizio del servizio con il Patrimonio Netto), non è possibile indicare valori poiché per quanto riguarda il servizio illuminazione non esiste una parte di patrimonio netto e quindi l'indice non è calcolabile; in alternativa si è utilizzato l'indice ROS (il quale mette in relazione in percentuale il risultato operativo o reddito operativo - assimilabile alla differenza tra Valore della Produzione e Costi della Produzione - ed i ricavi di vendita); tale indicatore risente dello stesso condizionamento operato dal risultato di esercizio sull'indice ROI ed infatti ne ricalca l'andamento

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6,50%	6,45%	- 9,71%	- 14,47%	- 5,93%	- 8,88%	- 19,30%

Qualora si analizzi tale indice di bilancio con riferimento alla sola illuminazione votiva cimiteriale ed all'ultimo anno di esercizio si ricava il seguente dato:

2012
32,12 %

a conferma che l'indice che misura la redditività delle vendite, ROS, è molto positivo;

- per l'indice ROA (il quale mette in relazione l'utile netto con il totale attivo ed esprime la remunerazione in termini di risultato di quanto investito nel servizio), nella maggior parte degli esercizi considerati l'indice è negativo a causa del risultato in perdita; in questi casi l'indicatore perde di significato; ciò a causa soprattutto dei risultati negativi conseguiti dall'illuminazione pubblica, infatti l'indice vede un progressivo peggioramento dovuto in particolare alla riduzione dell'importo erogato da parte del Comune a favore di A.M.C. S.p.A.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,01%	- 0,11%	- 2,50%	- 2,55%	- 1,48%	- 1,56%	- 2,19%

- per l'indice ROI (il quale mette in relazione il risultato operativo - assimilabile alla differenza tra Valore della Produzione e Costi della Produzione - ed il totale attivo), l'andamento è del tutto simile al ROA perché per tale servizio l'impatto delle gestioni finanziaria e straordinaria è limitato

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1,03%	0,96%	- 1,21%	- 1,71%	- 0,67%	- 0,95%	- 1,90%

Tali indici come sopra calcolati non sono esaustivi ad indicare l'economicità della gestione, che deve essere valutata, come preliminarmente indicato nell'esposizione, anche con riguardo alla situazione economica e finanziaria complessiva della società.

L'analisi va estesa alla considerazione che l'economicità della scelta della modalità di affidamento di un servizio andrebbe estesa anche alla salvaguardia del valore dell'asset dell'ente locale.

In particolare qualora l'impresa oggi affidataria *in house* versi in condizioni reddituali e patrimoniali critiche (e non è il caso comunque di A.M.C. S.p.A.), l'immediato ricorso al mercato, rispetto ad un suo differimento a risanamento dell'azienda realizzato, comporterebbe per l'ente locale delle perdite, in contrasto con l'obbligo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione; obbligo che riguarda la gestione corrente ma anche il valore patrimoniale e di mercato della stessa.

Al fine di poter effettuare un breve quadro comparativo con modalità differenti di gestione e con particolare riferimento al servizio affidato con procedura ad evidenza pubblica, è utile ricordare che prima dell'affidamento *in house providing* il servizio di illuminazione votiva era stato aggiudicato, a mezzo di asta pubblica, con decorrenza dal 01.07.1994 e sino al 30.06.2000, alla Ditta Luminafero s.r.l. di Santa Cristina e Bissone (PV).

Il nuovo affidamento ad A.M.C. S.p.A. garantiva da subito il conseguimento di risultati di maggior vantaggio per l'Amministrazione Comunale, quali l'introito immediato di un corrispettivo annuo fisso, pari a Lire 60.000.000 per i primi cinque anni, con un incremento rispetto all'introito assicurato dal concessionario privato precedente di circa il 50% e la maggior accessibilità dell'utenza al servizio, essendo attivo presso la società partecipata un ufficio utenza aperto al pubblico per cinque giorni la settimana.

Già dopo un anno dell'inizio del servizio in capo alla società A.M.C. il numero delle utenze servite era passato dalle circa 7.400 iniziali alle 7.700, con un incremento del 4% e nel primo anno di attività si erano rilevati alcuni problemi tecnici sorti a causa della cattiva manutenzione precedentemente effettuata sugli impianti di illuminazione elettrica votiva nei cimiteri. La situazione si è poi stabilizzata su buoni livelli medi di prestazione del servizio.

Pertanto le ragioni dell'affidamento e le modalità di gestione, ai fini della sua economicità, non possono non tener conto anche del miglioramento degli aspetti qualitativi del servizio, che è stato riscontrato, rispetto a precedenti situazioni gestionali.

7. Compensazioni economiche

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.

Nel vigente contratto di servizio è previsto che all'affidatario competono gli introiti dei diritti di primo impianto per nuovi allacciamenti richiesti dagli abbonati ed i canoni di abbonamento; l'affidatario risulta essere interamente compensato dagli introiti tariffari, a carico degli utenti, per le spese sostenute per la realizzazione degli impianti e la loro gestione e per tutte le spese inerenti.

Per il servizio in argomento non sono previste compensazioni economiche.

8. Conclusioni

Per i motivi sopra esposti si ritiene che l'affidamento in oggetto all'Azienda Multiservizi Casalese (A.M.C.) S.p.A. sia conforme ai requisiti previsti dalla normativa europea.

Si ritiene necessario procedere, tuttavia, già a partire dal prossimo esercizio ed al fine di garantire "*un'adeguata informazione*" all'utenza, alla previsione di alcuni indicatori di carattere generale, atti a consentire una corretta informazione alla medesima, quali le modalità di erogazione e le condizioni di fornitura del servizio, le tariffe ed i prezzi dei servizi e di altri di carattere settoriale, quali a titolo esemplificativo il numero totale dei punti luce per superficie totale di ciascun cimitero, i tempi medi di intervento sui guasti (su segnalazione e per manutenzione ordinaria) per sostituzione lampade bruciate o malfunzionanti, l'eventuale presenza di illuminazione speciale (per monumenti, zone a rischio tipo ingressi/uscite, ecc.), la presenza di tariffari anche on line, la presenza di sportelli informativi unici per la modulistica, i tempi medi per la predisposizione dei contratti, i tempi medi di risposta a reclami scritti, il numero di denunce di atti vandalici, furti, sinistri.

Ovviamente l'inserimento dei dati potrà avvenire in maniera graduale per essere incrementato nel corso degli esercizi annuali, in accordo con il Gestore e potrà essere pubblicato anche sul sito istituzionale del Comune.

Casale Monferrato, 20 dicembre 2013

Il Dirigente Settore G.U.T.
Arch. Filippo CICERI