



CITTÀ DI CASALE MONFERRATO

SETTORE GESTIONE URBANA E TERRITORIALE
UFFICIO LAVORI PUBBLICI

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

**RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO IN ESSERE DEI SERVIZI CIMITERIALI NEL
COMUNE DI CASALE MONFERRATO**

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO IN ESSERE DEI SERVIZI CIMITERIALI NEL 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. 10
4. Individuazione dell’Ente Affidante, del Gestore dei Servizi Cimiteriali 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. 15
4.3 Concessione e Gestione dei Servizi funerari nel Comune di Casale Monferrato: il Contratto di servizio per il periodo 01/09/2001 - 31/08/2030	pag. 18
4.4 Le caratteristiche dei servizi funerari	pag. 19
5. La verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma dell’affidamento in house	pag. 22
5.1 Presenza di capitale interamente pubblico	pag. 24
5.2 Svolgimento dell’attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti	pag. 25
5.3 Esercizio da parte dei soci pubblici affidanti, nei confronti del soggetto Gestore del Servizio, di un controllo analogo	pag. 26
5.3.1 <u>Controllo economico-finanziario.</u>	pag. 27
5.3.2 <u>Controllo sulla qualità dei servizi</u>	pag. 28
5.3.2.1 <i>Interventi tecnici e sopralluoghi</i>	pag. 29
5.3.2.2 <i>Carta dei Servizi ed Analisi di customer satisfaction</i>	pag. 29
5.3.3 <u>Controllo sull’efficacia societaria</u>	pag. 29
5.3.4 <u>Informazione e sensibilizzazione dei cittadini</u>	pag. 30
6. L’analisi dell’economicità della gestione operata da A.M.C. S.p.A. con riferimento ai servizi cimiteriali	pag. 31
7. Compensazioni economiche	pag. 38
8. Conclusioni	pag. 39

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 in cui sono ricompresi i servizi cimiteriali;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- l'individuazione dell'Ente Affidante e del Gestore del Servizi funerari 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 Servizi cimiteriali;
- eventuali compensazioni economiche se previste.

La relazione che, in questo specifico caso, **concerne un affidamento in essere di un contratto di servizio per la gestione dei servizi funerari 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.

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti servizi pubblici locali con parere dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (A.G.C.M.) n. AS883 del 12 ottobre 2011 rilasciato al Comune di Sulmona.

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 riproduttiva 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 risulta 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).

I **servizi cimiteriali** (o *funerari*, definizione riportata originariamente nel contratto e nelle sue successive modificazioni) in oggetto presentano natura di **servizio pubblico avente rilevanza economica**, in cui il corrispettivo del servizio è costituito dai proventi delle concessioni e subconcessioni di aree, da entrate di natura tributaria e tariffaria e contributi in conto esercizio a copertura degli oneri concernenti i servizi d'istituto; tale configurazione del servizio è stata così confermata in numerose pronunce (C.S., Sez. VI, 27.12.2006 n.7950; Cass. Civ., Sez. I, 06.06.2005 n. 11726; Tar Emilia Romagna Bologna, Sez. I, 29.01.2010 n. 460).

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

Tra i servizi erogati dal Comune vi è quello riguardante il servizio cimiteriale, le cui attività sono disciplinate dal D.P.R. n. 285 del 10.09.1990 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria".

Nel territorio comunale esistono sette impianti cimiteriali: quello urbano sito nel capoluogo in via Giovanni Negri e quelli siti nelle frazioni di Casale Popolo (posto sulla S.S. 31 bis Torino-Casale), Terranova (posto lungo la S.S. Casale-Mortara), San Germano (posto su strada interna della frazione), Santa Maria Del Tempio (posto lungo la strada comunale di collegamento alla Chiesa Parrocchiale), Rolasco (posto sulla strada comunale che congiunge la provinciale per Pontestura alla strada Casale-Ozzano) e Roncaglia (posto sulla strada per Roncaglia).

Il Comune di Casale Monferrato si è dotato di un nuovo Regolamento di polizia mortuaria, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 25.11.2009, che disciplina le modalità di sepoltura delle salme e recepisce le disposizioni della Legge n. 130 del 30.03.2001 e della L.R. n. 20 del 30.10.2007 in materia di cremazione dei defunti.

Il Piano Regolatore Generale Comunale determina per ogni cimitero fasce di rispetto in ottemperanza a quanto dispone l'art. 28 della Legge n. 166/2002 e la L.R. n. 56/77 e s.m.i..

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 77 in data 19.12.2005 si è proceduto all'approvazione del Piano Regolatore dei Cimiteri del capoluogo e delle frazioni, ai sensi del D.P.R. n. 285/90, che ha valore di piano attuativo delle prescrizioni contenute nel P.R.G.C., che disciplina l'uso del suolo dell'intero territorio comunale, mentre con deliberazione C.C. n. 12 del 28.02.2008 si è approvata la Variante n. 1 al medesimo e, successivamente, con deliberazione della Giunta Comunale n. 199 del 22.09.2011 la Variante n. 2.

I servizi cimiteriali sono costituiti 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 cimiteriale svolto 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.

I servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme,

rientrano tra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia di funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali del 19.09.2002.

In particolare, rileva che il servizio funerario svolto negli impianti cimiteriali 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.

In particolare la gestione dei servizi cimiteriali che l'Amministrazione Comunale ha inteso affidare, sin dalla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 70 del 18 luglio 2001, all'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. ha compreso:

- a. l'esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali previste per legge e operazioni di polizia mortuaria di cui al D.P.R. n. 285/1990 quali: inumazioni, tumulazioni, esumazioni ed estumulazioni di carattere ordinario e straordinario;
- b. la manutenzione ordinaria e straordinaria del verde;
- c. la manutenzione ordinaria e straordinaria dei cimiteri, degli immobili, campi, viali, reti ed impianti posti a servizio degli stessi;
- d. attività di servizi quali custodia e sorveglianza, pulizia aree interne, smaltimento rifiuti cimiteriali;
- e. la predisposizione di tutti gli atti amministrativi connessi, comprese le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi ed alle concessioni cimiteriali nonché le competenze comunali di polizia mortuaria in ambito territoriale di cui al D.P.R. n. 285/1990 che si intendono delegate al concessionario;
- f. la progettazione e la realizzazione delle opere occorrenti per il miglior funzionamento del sistema cimiteriale ;
- g. la gestione economica dell'attività di concessione come definita nel contratto di servizio.

Con riferimento al contenuto specifico delle attività comprese nella gestione in affidamento, sono sicuramente assimilabili ai servizi pubblici locali (S.P.L.) quelle indicate alle lettere *a* e *g*, mentre rivestono carattere strumentale quelle elencate alle lettere *b*, *c*, *d*, *e* ed *f*.

Considerato che non si pone nessun problema per l'affidamento all'esterno dei servizi strumentali, in merito ai S.P.L. il Comune di Casale Monferrato ha ritenuto sussistere particolari ragioni per il riconoscimento di un diritto di esclusiva al gestore (art. 4 del contratto di servizio rep. n. 1779 del 31.08.2001).

In linea generale l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (A.G.C.M.), con segnalazione AS392 del 17 maggio 2007 ha osservato che i servizi di gestione delle aree cimiteriali concernono interessi pubblici di carattere prevalente, trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici locali.

In relazione ai servizi indicati alle lettere *a* e *g* dell'elenco sopra riportato e relativo alle operazioni cimiteriali previste per legge e operazioni di polizia mortuaria, viene fatto riferimento al complesso di operazioni cimiteriali (inumazione, esumazione, tumulazione,

estumulazione, traslazione, cremazione), nonché la loro registrazione da parte del servizio di custodia e l'attività concessoria di sepolture.

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

Pertanto è richiesto anche che - vista la natura delle prestazioni, i luoghi di svolgimento delle attività (le aree cimiteriali sono beni demaniali) e la garanzia di fornitura richiesta 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 manutenzione, ristrutturazione o nuova costruzione di manufatti e strutture edilizie per renderli idonei all'uso, sicuri e per migliorare il funzionamento degli impianti cimiteriali, anche con riguardo alla salute e sicurezza pubblica.

Con riguardo agli "obblighi di servizio pubblico", i quali definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di carattere generale, si riportano nel seguito gli obblighi e gli obiettivi generali del servizio pubblico consistenti 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 sono tali da consentire che l'affidamento in essere garantisca l'universalità del servizio, la continuità, la qualità e regolarità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori e l'accessibilità delle tariffe.

Come premesso si è ritenuto, inoltre, che sussistessero (e 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 dei servizi funerari nei sette cimiteri comunali, infatti, si è ritenuto di poter ricorrere ad un affidamento che preveda una fornitura in regime di esclusiva del servizio ("...il Contratto conferisce alla SOCIETA' il diritto esclusivo di esercitare il servizio necroscopico e cimiteriale affidato all'interno dei cimiteri del Comune di Casale Monferrato...", art. 4 Contratto di servizio rep. n. 1779/2001), poiché le operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione, traslazione, cremazione di resti mortali inconsunti derivanti da esumazione od estumulazione) disciplinate dal D.P.R. n. 285/1990 e dal Regolamento Comunale di Polizia Mortuaria, nonché le attività strumentali di gestione, di custodia (incluse le operazioni di registrazione ed il servizio di custodia cimiteriale, le concessioni di sepoltura) ed infine le attività manutentive e di esercizio delle infrastrutture cimiteriali (quali le pulizie e le manutenzioni delle parti comuni, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti nei cimiteri, lo spazzamento, la potatura delle alberature e delle siepi, etc.) necessitano di questa condizione per la loro natura e per la garanzia di fornitura.

I motivi che stanno alla base della scelta della fornitura in regime di esclusiva dei servizi cimiteriali risiedono nel fatto che:

- è necessario avere la garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico-sanitarie (Testo Unico Leggi Sanitarie TU LL.SS. R.D. n. 1265 del 27 luglio 1934 e del regolamento di attuazione D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) e pertanto per il carattere di indispensabilità della prestazione, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera d) del D.L. n. 138/2011;
- è necessario avere la garanzia della memoria di una collettività e quindi ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 lettera c) del D.L. n. 138/2011;
- occorre garantire l'economicità del servizio, dovuta al fatto che un'organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme potrebbero determinare 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 di altri servizi pubblici da parte del concessionario.

4. Individuazione dell'Ente affidante, del Gestore dei Servizi cimiteriali e caratteristiche del servizio

4.1 Ente affidante: il Comune di Casale Monferrato

Il Comune di Casale Monferrato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 70 del 18 luglio 2001 decise di affidare all'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A. la gestione del Servizio Cimiteri, 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 31 agosto 2001 con atto rep. n. 1779, è attivo a far data dal 01/09/2001, ha la durata di anni 29 e pertanto scadrà il 31 agosto 2030. E' stato oggetto di modificazioni ed integrazioni con successivo atto rep. n. 2105 del 29 giugno 2004, avente come finalità quella di prevedere

a carico del concessionario l'onere di procedere al recupero, con procedura di alienazione, delle tombe ed edicole funerarie abbandonate e, da ultimo, con atto racc. 46/bis del 16 luglio 2008, concernente la stipula degli atti concessori delle aree cimiteriali, che prevede l'esclusiva potestà autorizzatoria del Comune circa la stipula degli atti di concessione ed in materia di trasporto salme, esumazioni/estumulazioni straordinarie e cremazione, mentre al gestore/concessionario rimane in capo la fase istruttoria di tutte le pratiche cimiteriali.

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 il 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 Concessione e Gestione dei Servizi funerari nel Comune di Casale Monferrato: il Contratto di servizio per il periodo 01/09/2001- 31/08/2030

Il Comune di Casale Monferrato in data 31 agosto 2001, rep. n. 1779, ha stipulato con l'A.M.C. S.p.A. un "Contratto di servizio per la gestione dei servizi funerari", tuttora vigente, seppure con alcune integrazioni e modificazioni apportate con atto rep. n. 2105 del 29 giugno 2004 e, successivamente, con atto racc. 46/bis del 16 luglio 2008.

Con l'atto del 2004 si è concordata tra le parti una prima integrazione del contratto di servizio relativamente al recupero delle edicole funerarie abbandonate, mentre con l'atto del 2008 si è proceduto ad apportare delle modifiche ed integrazioni circa la stipula degli atti di concessione delle aree cimiteriali, ridefinendo nel contempo i rapporti giuridici con il concessionario A.M.C. S.p.A., in relazione all'esclusiva potestà del Comune circa la stipula dell'atto di concessione ed all'esclusione in capo alla società di ogni potestà autorizzatoria in materia di salme, esumazioni/estumulazioni straordinarie e cremazioni.

Il contratto ha durata di anni 29, è attivo dal 01.09.2001 e scadrà il 31.08.2030 e, in

sintesi, ha per oggetto:

- l'esercizio, la manutenzione, la sistemazione degli immobili, reti e impianti dei cimiteri esistenti e di futura realizzazione, le progettazioni e le realizzazioni di opere per il miglior funzionamento del sistema cimiteriale del Comune di Casale Monferrato o messa fuori servizio di impianti obsoleti;

- la predisposizione di tutte le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi e concessioni cimiteriali, comprese le competenze di polizia mortuaria.

La gestione delle aree cimiteriali si configura come servizio pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 06 giugno 2002, n. 3171; T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 28 luglio 2004, n. 2833) ed il suo affidamento è avvenuto, in alternativa all'esternalizzazione, con il sistema dell'*in house providing*, ovvero mediante autoproduzione della stessa pubblica amministrazione affidante che utilizza allo scopo le proprie risorse.

La legittimità dell'autoproduzione, nel caso in oggetto, che concerne l'ipotesi in cui l'Amministrazione utilizza allo scopo una propria compagine societaria, è condizionata all'esistenza di presupposti specificatamente indicati sia dalla giurisprudenza comunitaria, sia dalla giurisprudenza amministrativa interna, che verranno più avanti specificati.

Sicuramente tra i vari servizi pubblici affidabili all'A.M.C. S.p.A. figura anche quello di gestione dell'area cimiteriale, intesa non solo come manutenzione dell'area ma anche come costruzioni delle opere necessarie e come espletamento di tutte le attività collaterali inerenti la sepoltura, l'esumazione, l'estumulazione e la sorveglianza sui funerali.

Va tuttavia considerato che la gestione di tali attività non può spingersi sino a comprendere l'emissione di atti autorizzativi, la cui competenza deve necessariamente rimanere in capo agli organi comunali e non può transitare in capo a soggetti esterni rispetto all'Amministrazione Comunale.

Ci si riferisce in particolare a tutte le autorizzazioni necessarie per sepolture, estumulazioni ed esumazioni, rispetto alle quali deve necessariamente provvedere il Comune, secondo la propria ripartizione interna delle competenze.

Invece per quanto concerne la concessione delle aree cimiteriali ai privati per l'erezione di tombe, ovvero per la concessione di edicole funerarie, casellari loculi, ecc..., il Comune di Casale Monferrato ha utilizzato la procedura che prevede l'estensione della concessione all'azienda, con espressa facoltà di subconcessione ai privati, previa determinazione del contenuto generale che gli atti di subconcessione debbono avere. In tal modo assume veste giuridica compiuta anche l'attività di esecuzione dei loculi da parte della società, la quale diventa concessionaria dei medesimi con facoltà di assegnazione ai privati richiedenti in regime di sub-concessione.

4.4 Le caratteristiche dei servizi funerari

Con il contratto rep. n. 1779 del 31 agosto 2001 e le successive modificazioni apportate al testo originario venivano affidate all'A.M.C. S.p.A. :

- la concessione e la successiva gestione dei civici Cimiteri esistenti nel Comune di Casale Monferrato e di quelli di futura realizzazione;
- la predisposizione di tutti gli atti amministrativi connessi, comprese le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi, alle concessioni ed alle sub-concessioni cimiteriali, nonché l'istruttoria delle pratiche di competenza comunale di polizia mortuaria in ambito territoriale di cui al D.P.R. 285/1990.

L'affidamento in concessione e gestione è fissato per tutta la durata del contratto di servizio con l'utilizzo degli impianti, delle opere e delle attrezzature necessarie allo scopo.

Rimangono in capo al Comune di Casale Monferrato l'esclusiva potestà circa la stipula dell'atto di concessione delle aree cimiteriali (comprese le tombe abbandonate), ogni

potestà autorizzatoria di cui al D.P.R. 285/1990 in materia di trasporto salme, esumazioni/estumulazioni straordinarie e cremazione ed ogni funzione di Stato Civile di cui al D.P.R. 396/2000.

Le condizioni per la gestione del servizio prevedono che:

- le aree ed i beni immobili cimiteriali oggetto della concessione non possono essere mutati di destinazione;
- sugli stessi beni la società può operare tutti gli interventi ritenuti necessari, utili ed opportuni per il migliore svolgimento del servizio, compresi la sostituzione per interventi di manutenzione, risanamento, nonché la messa fuori servizio delle/degli reti/impianti obsoleti e non più utilizzabili;
- la società deve curare la conservazione dei beni mediante gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, provvedendo alla loro custodia ed assumendo a proprio carico ogni onere relativo ed ogni responsabilità per danni sofferti da terzi ed agli stessi riconducibile;
- la società subentra al Comune nella gestione dei rapporti derivanti dai contratti in essere di subconcessione di aree e manufatti cimiteriali ed in tutti i contratti in essere riferiti alla gestione del servizio fino alla loro scadenza;
- le tariffe delle concessioni cimiteriali ed i loro criteri di applicazione sono determinate ed approvate dall'Amministrazione Comunale su proposta della società, mentre quelle dei beni immobili soggetti a concessione, realizzati e finanziati dalla società, saranno fissate dalla stessa e preventivamente comunicate al Comune in allegato alla richiesta di autorizzazione per la realizzazione della nuova costruzione;
- la società si obbliga ad adeguare le opere, gli impianti e le attrezzature alle vigenti norme sia di natura tecnica che di sicurezza;
- la società predispone e sottopone all'approvazione del Comune il Piano Regolatore Cimiteriale, effettua la progettazione e la realizzazione degli interventi occorrenti per la sua attuazione, dando priorità all'acquisizione e al recupero di tombe ed edicole funerarie abbandonate.

Le attività a carico del concessionario, oggetto del servizio, sono:

- lo svolgimento delle operazioni cimiteriali previste dalla legge e delle operazioni di polizia mortuaria di cui al D.P.R. 285/1990;
- l'esercizio, la custodia, la manutenzione ordinaria e straordinaria, la sistemazione degli immobili, delle reti, nonché delle attrezzature e degli automezzi di servizio, dei locali e magazzini per garantire la funzionalità dei cimiteri esistenti e di futura realizzazione;
- la fornitura di energia elettrica, acqua, materiali e delle prestazioni richieste per il buon esercizio delle reti e degli impianti, nonché per l'illuminazione degli immobili e delle zone pubbliche;
- lo smaltimento dei residui prodotti durante la gestione dei cimiteri;
- l'esecuzione d'ufficio dei lavori nei cimiteri intimati a privati per ragioni di pubblica incolumità, ma dagli stessi non eseguiti (in tali casi la società avrà diritto al rimborso, da parte del Comune, degli oneri sostenuti);
- la progettazione e realizzazione di opere per il miglior funzionamento del sistema cimiteriale del Comune di Casale Monferrato o la messa fuori servizio di impianti obsoleti; l'effettuazione di una programmazione annuale e triennale degli interventi necessari per la manutenzione straordinaria dell'esistente e per le nuove realizzazioni, da proporre per l'approvazione al Comune (la società provvede alla conseguente progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, all'affidamento, direzione lavori, contabilità e collaudo alle condizioni riportate in un apposito allegato al contratto – allegato D) "Rapporti economici");

- la predisposizione di tutte le istruttorie tecnico-amministrative relative ai servizi e concessioni cimiteriali, comprese competenze di polizia mortuaria e l'incasso delle tariffe.

Tra i principali patti contrattuali vanno ricordati ancora:

- l'efficacia territoriale: gli impianti presenti e futuri all'interno del perimetro amministrativo del Comune di Casale Monferrato;
- il diritto di esclusiva sul servizio necroscopico e cimiteriale;
- la comunicazione dei dati sul servizio in capo al concessionario e da effettuarsi entro il 30 giugno di ogni anno.

A fronte degli oneri sostenuti per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali del Comune di Casale Monferrato, per lo svolgimento delle relative istruttorie ed ogni altro onere inerente le concessioni e le subconcessioni, competono alla società A.M.C., quale corrispettivo del servizio, le entrate a natura tributaria e tariffaria, che sono dalla stessa riscosse.

Tali proventi sono versati dagli utenti alla società per le operazioni cimiteriali svolte direttamente dalla medesima e sono riscossi in conformità alle tariffe stabilite dal Comune e trattenuti dalla società nella misura stabilita nell'allegato D) al contratto di servizio rep. n. 1779 del 31 agosto 2001.

Il corrispettivo deriva, pertanto, dal gettito derivante dall'applicazione di diritti di natura tributaria e tariffaria, dal gettito derivante dalle subconcessioni e dalle concessioni di aree e dai contributi in conto esercizio a copertura degli oneri per servizi di istituto.

Il corrispettivo è stato oggetto di integrazione prima della stipula del contratto di servizio con apposita deliberazione della Giunta Comunale n. 307 del 25 luglio 2001, la quale ha apposto una clausola di indicizzazione dei valori economici fissati, correlata alla variazione dell'indice ISTAT medio annuo, riferito all'anno precedente, dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI).

Il costo del servizio affidato, in origine, era pari a Lire 600.000.000, poi indicizzato ciascun anno e risulta coperto, fino alla sua concorrenza, dalle entrate derivanti dal gettito per l'applicazione di diritti di natura tributaria e tariffaria e dal gettito per le concessioni e subconcessioni; qualora le entrate non raggiungano detta somma (il cui valore viene ogni anno aggiornato, poiché oggetto di indicizzazione e convertito in euro) il Comune provvede a versare alla società la differenza, entro il mese di giugno dell'anno successivo; viceversa, nel caso in cui le entrate superino la somma di Lire 600.000.000, valore oggetto di indicizzazione ed espresso in euro, la società versa al Comune per l'eccedenza: il 90 % del riscosso fino al valore di Lire 1.000.000.000 (convertito in euro ed indicizzato), il 95 % del riscosso oltre a Lire 1.000.000.000 (sempre espresso in euro ed indicizzato).

In sostituzione del versamento al Comune, la società può, previo accordo tra le parti, eseguire interventi di manutenzione straordinaria fino alla concorrenza di quanto dovuto, tenuto conto che per tutte le manutenzioni, finanziate dal Comune, compete all'azienda un corrispettivo pari al 10 % dell'importo posto a base di gara, per le attività di progettazione, affidamento, direzione lavori, contabilità e collaudo.

I proventi delle concessioni relative a beni immobili realizzati con finanziamenti della società sono invece trattenuti dalla stessa nella misura del 90 % ed il restante 10 % viene versato al Comune

Gli adeguamenti tariffari dei servizi cimiteriali sono invece 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) concernono quelle relative al seppellimento ed ai loculi, differenziati per cimiteri.

Con atto rep n. 2105 del 29.06.2004, successivo alla stipula del contratto di servizio, si è proceduto ad una sua integrazione con l'aggiunta di un allegato – allegato H – pertinente il recupero delle edicole abbandonate. Il contenuto del patto contrattuale integrativo prevede a carico della società, previa predisposizione e gestione a suo carico dell'iter procedurale necessario a tali fini e individuato nel contratto, l'alienazione delle tombe e delle edicole funerarie abbandonate (*art.8 del contratto di servizio*), mentre il Comune corrisponderà all'AMC un contributo per dette alienazioni pari al 10% del valore di aggiudicazione o pari ad € 1.807,60 per ogni edicola il cui importo di aggiudicazione sia inferiore ad € 18.076,00.

Alla scadenza della concessione del servizio i beni immobili e gli impianti strumentali realizzati con finanziamenti comunali saranno restituiti gratuitamente al Comune, mentre quelli realizzati dalla società con finanziamenti derivanti da disponibilità generate dalla gestione o con assunzione di prestiti saranno retrocessi al Comune alle seguenti condizioni:

- a) i beni immobili soggetti a subconcessione, se già interamente nella disponibilità di privati, saranno retrocessi gratuitamente con estinzione a carico della società dell'eventuale debito residuo del prestito contratto per il finanziamento dell'opera;
- b) i beni immobili soggetti a subconcessione e non interamente nella disponibilità dei privati verranno retrocessi per la parte subconcessa alle condizioni di cui al punto a); per la parte non concessa, verrà corrisposto un prezzo pari al loro costo di costruzione diminuito di un importo risultante dall'applicazione, su tale valore, della percentuale degli ammortamenti già operati; dal prezzo così determinato saranno dedotte le quote capitale di ammortamento dei mutui contratti per finanziare gli investimenti di tali beni, il cui onere sarà assunto dal Comune.

Si conclude la disamina delle caratteristiche del servizio ricordando che, ad oggi, l'ufficio Stato Civile presso il Comune si occupa soltanto, per legge, delle pratiche per il trasporto salme e dei permessi di seppellimento; di tutte le altre pratiche amministrative competenti al servizio, si occupa l'Ufficio Cimiteri, il cui sportello è ubicato presso gli uffici del gestore A.M.C. S.p.a..

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 *l'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.

Detto ciò si verifica nel seguito 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 i servizi cimiteriali sono svolti 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* dei servizi funerari in esame, va precisato che nel 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.

Nel “Contratto di servizio per la gestione dei servizi funerari nel Comune di Casale Monferrato” è previsto l’esercizio di un potere di direzione, coordinamento e sorveglianza delle attività di A.M.C. S.p.a., concessionario e gestore del servizio, articolato su tre distinti livelli:

- Economico – finanziario;
- Qualità del servizio;
- Efficacia societaria.

▪ 5.3.1 Controllo economico-finanziario

Ai fini del controllo economico - finanziario sul Gestore del servizio A.M.C. S.p.A., il Contratto di servizio prevede all’art. 3 un potere di controllo in capo all’Amministrazione Comunale, la quale tramite un proprio dirigente, controlla l’esito dell’esercizio al termine di ogni triennio di gestione.

Il Comune inoltre verifica il conseguimento degli obiettivi di miglioramento del servizio e/o di funzionalità degli impianti ed approva la programmazione annuale e triennale degli interventi necessari per la manutenzione straordinaria dell’esistente e per le nuove realizzazioni, effettuata dalla concessionaria.

Il Comune esercita un potere di controllo (art. 12), operando una verifica annuale circa:

- a) l'andamento dei costi operativi totali;
- b) il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- c) il mantenimento e raggiungimento dei livelli quantitativi e qualitativi minimali del servizio;
- d) la realizzazione degli investimenti previsti e la verifica del loro costo;
- e) la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti.

In qualsiasi momento il Comune può effettuare visite ed ispezioni nei luoghi in cui viene svolto il servizio ovvero qualunque attività connessa; in tali casi la società si obbliga a prestare ogni tipo di collaborazione necessaria.

Per contro la società è obbligata a comunicare al Comune entro il mese di giugno di ogni anno:

- i dati relativi al rispetto dei livelli di servizio, mettendo in evidenza la durata e l'entità dell'eventuale mancato rispetto;
- i dati tipici di gestione, con particolare riferimento a:
 - concessione loculi, cellette ed aree distinti per tipologia e per cimitero;
 - sepolture distinte per tipologie e per cimitero;
 - trasporti funebri, distinti in partenza, arrivo e dentro il Comune.

La società inoltre deve trasmettere una relazione contenente i dati di bilancio del servizio e valutazioni sulla gestione dell'anno precedente con particolare riferimento agli indici di produttività del personale, ai costi finanziari, ai costi dei materiali e degli affidamenti a terzi.

Sono ancora previste delle sanzioni pecuniarie per inadempienze agli obblighi previsti nel contratto e negli allegati, variabili a seconda della gravità e, in casi di inadempienza di particolare gravità, la risoluzione contrattuale.

▪ 5.3.2 Controllo sulla qualità del servizio

Per quanto concerne il controllo volto a valutare la qualità dei servizi cimiteriali, nel contratto in essere è prevista, a cura del Comune, una verifica annuale tesa anche alla valutazione del grado di soddisfazione degli utenti, desunta da autonome attività di indagine, dalle verifiche svolte dalla società e dall'analisi dei reclami registrati dalla società.

È prevista la possibilità di effettuare visite ispettive, con l'effettuazione di campionamenti e di ogni operazione conoscitiva di carattere tecnico, compresa l'assunzione di copie documentali, al fine di assicurare il rispetto degli obblighi indicati anche nella Carta dei Servizi, allegata al contratto.

Per ciò concernente la verifica del rispetto di standards qualitativi e quantitativi prefissati, le modalità organizzative del servizio sono indicate nell'allegato tecnico E) del contratto di servizio.

Il controllo sulla qualità del servizio ed il suo 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:
 - L'applicazione dei contenuti previsti nella Carta dei Servizi allegata al Contratto di servizio alla lettera F);
 - Il grado di soddisfazione degli utenti mediante l'analisi dei risultati di indagini di customer satisfaction o di indicatori di misurazione di standards minimi di qualità oggetto di rilevazione da parte del concessionario.

- **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 e di verifica dell'ottemperanza al rispetto dei livelli qualitativi e quantitativi minimali del servizio, indicati in apposito allegato tecnico /All. E) al contratto.

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

All'interno del contratto di servizio in essere è presente la Carta dei Servizi (ALL. F), che la società si è obbligata a rispettare (art. 7). Tale carta costituisce lo strumento che permette ai cittadini il controllo sull'erogazione del servizio anche in termini di qualità, con riferimento alla Direttiva del P.C.M. 27 gennaio 2014 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" e della L. n. 39/1997 "Attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente".

La Carta dei Servizi rappresenta l'impegno della società concessionaria a meglio definire i diritti dei propri utenti, assicurando quattro principi fondamentali:

- sicurezza, continuità e regolarità nell'erogazione del servizio;
- tempestività nell'evasione delle richieste di esecuzione dei lavori o di prestazione di servizi;
- accessibilità al servizio e trasparenza nei rapporti con gli utenti;
- correttezza nella misura delle prestazioni erogate e nella loro fatturazione.

La società svolge periodicamente le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti e ne divulga i risultati mettendoli a disposizione dei cittadini presso gli uffici cimiteriali.

E' prevista la possibilità di ottenere rimborsi tramite detrazione tariffaria per prestazioni inadeguate o mancate non rispettose degli standards prefissati; di tali rimborsi e delle corrispondenti inadeguate o mancate prestazioni la Direzione della società deve dare comunicazione mensile al Comune.

Il cittadino, in forma individuale o tramite associazioni o comitati, anche indipendentemente dalla richiesta di rimborsi, ha diritto ad inoltrare memorie e documentazione sulla gestione del servizio all'Ufficio Cimiteri, dove vengono registrate dietro ricevuta per essere poi trasmesse alla Direzione della società, la quale provvede a rispondere allo stesso entro trenta giorni, dando atto delle azioni intraprese, se ritenute necessarie.

L'inosservanza ripetuta da parte della società degli obblighi nei confronti dei cittadini, contenuti nella Carta dei Servizi, costituisce inadempimento degli obblighi contrattuali assunti con il Comune.

- **5.3.3 Controllo dell'efficacia societaria**

Nel Contratto di servizio in essere sono presenti degli obiettivi prefissati al fine di consentire una valutazione quantitativa dell'efficacia societaria, oltre a quella qualitativa.

Documento integrante del contratto è l'allegato tecnico E), il quale riporta l'elenco dei livelli qualitativi e quantitativi minimali da assicurare nel corso dell'espletamento del servizio; tra di essi si rileva:

- la garanzia dell'orario di apertura dei Cimiteri;
- l'impiego di personale specializzato adeguatamente formato, addestrato ed attrezzato per l'esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali ed in particolare il trasporto a pagamento di cadavere, l'accoglimento della salma, le inumazioni, le tumulazioni in manufatti cimiteriali, le esumazioni ed estumulazioni, disciplinate in dettaglio);
- il numero di manutenzioni ordinarie dei cimiteri, riguardanti le infrastrutture e le aree a verde, che vengono eseguite da personale della società o da imprese esterne, disciplinate in dettaglio);

- lo smaltimento dei rifiuti provenienti da attività di manutenzione e da attività cimiteriale;
- la manutenzione del verde cimiteriale;
- l'informatizzazione dell'anagrafe e del catasto cimiteriale;
- l'indicazione di standards prestazionali complessivi.

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 i servizi cimiteriali; 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 ai servizi cimiteriali, 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 ed in particolare nella Carta dei Servizi è indicata agli artt. 9 e 10 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 ai servizi cimiteriali, sono presenti nella pagina dedicata **specifiche informazioni all'utenza**, in cui sono

riportate notizie suddivise in cenni storici sugli impianti cimiteriali, trasporti funebri, sepoltura, inumazione in campo comune, dispersione ceneri, tumulazione ed il Regolamento comunale di polizia mortuaria, con *indicazione degli uffici e dei numeri telefonici dedicati*.

Le **segnalazioni dei guasti** sono inerenti il servizio di illuminazione votiva, che risulta incluso nell'home page dedicata ai servizi cimiteriali, come segnalato sul sito istituzionale dell'azienda e 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.

Sempre con riferimento alle informazioni disponibili sul sito è presente sul medesimo la documentazione relativa alla **Modulistica** ed alle **Tariffe** per le operazioni cimiteriali, da utilizzarsi per le diverse tipologie di domanda, di permesso o di comunicazione richiedibili.

6. L'analisi dell'economicità della gestione operata da A.M.C. S.p.A. con riferimento ai servizi cimiteriali

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 esempio 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.

Come si vedrà nel seguito anche per i servizi cimiteriali esiste una sorta di canone a favore del Comune, consistente in una quota delle entrate riscosse se superiori ad un valore economico predefinito ed indicizzato ogni anno.

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 ai servizi funebri e cimiteriali, che vengono svolti da A.M.C. S.p.A. a seguito dell'affidamento degli stessi da parte del Comune mediante il contratto di servizio rep. n. 1779 del 31/08/2001, si rammenta che anche nell'anno 2012 sono stati eseguiti interventi di manutenzione straordinaria per circa € 77 mila finanziati dal Comune di Casale Monferrato tramite utilizzo di maggiori Ricavi della gestione ed altri € 54 mila quali lavori straordinari a carico della concessionaria.

Per quanto concerne la gestione corrente, il servizio si è svolto con regolarità per tutto il 2012; nel corso dell'anno non sono state svolte procedure per la vendita di aree cimiteriali

in stato di abbandono e retrocesse al Comune, mentre sono state date in concessione un'area nel cimitero di Terranova, un'area nel cimitero di Casale Popolo ed un'area in quello di Roncaglia, per un totale di tre aree.

Per quanto riguarda gli standards prestazionali si rileva che i funerali eseguiti nell'anno 2012 sono stati pari a n. 432 (nel 2011 n. 446), mentre sono state rilasciate:

- n. 174 concessioni tra loculi o cellette, di cui 123 loculi (dei quali 22 in prenotazione) e 51 cellette ossario;

- n. 46 loculi e cellette nei casellari nuovi (di cui 17 in prenotazione).

Sempre nel corso dell'anno sono state effettuate:

- estumulazioni n. 308;
- esumazioni n. 125;
- reinumazione di salme indecomposte n. 60.

I dati consultivi riportati sono in linea con i livelli annui prestabiliti al punto a) dell'allegato E) al contratto di servizio e vengono comunque mantenuti tutti i restanti livelli quantitativi e qualitativi previsti dal medesimo.

I lavori di manutenzione, di ristrutturazione ed incrementativi vengono svolti sia da personale A.M.C. sia da ditte esterne; i materiali e le attività di cui trattasi vengono in parte remunerati mediante l'utilizzo delle quote dei maggiori ricavi accantonate come previsto dall'Allegato D del citato contratto, ed in parte mediante risorse della A.M.C. stessa.

I ricavi di A.M.C. S.p.A. sono costituiti soprattutto da concessioni di loculi e cellette, diritti e tasse di seppellimento, concessioni di aree cimiteriali, diritti di esumazioni ed estumulazioni e vengono conteggiati anche ai fini della determinazione della somma da accantonare come previsto dall'Allegato D. Con particolare riferimento ai dati presentati dalla società e riferiti al conto economico è possibile rilevare che tali voci sono ricomprese nella voce ricavi delle vendite e delle prestazioni; in sede di preconsuntivo 2013, esse vedono una complessiva riduzione di quasi il -16% (- € 100.000 circa) rispetto al consuntivo 2012. Tale riduzione è dovuta soprattutto all'assenza della concessione delle aree cimiteriali (non vi sono allo stato attuale pratiche di cessione in corso di evasione) e, per quanto riguarda i ricavi relativi ai nuovi casellari, al forte calo della prenotazione dei loculi.

Alla voce altri ricavi e proventi del conto economico sono invece presenti soprattutto le fatturazioni nei confronti del Comune di Casale per i lavori di manutenzione straordinaria effettuati da A.M.C. e remunerati dal Comune mediante l'utilizzo delle quote di ricavi accantonate (es. acquisto marmi e lapidi, interventi di manutenzione, sistemazione, risanamento dei cimiteri e riparazioni varie).

Tali fatturazioni, comprensive anche del corrispettivo 10% ed effettuate sulla base delle rendicontazioni, corrispondono alle spese sostenute da A.M.C. S.p.A. per gli interventi effettuati e sono presenti in bilancio tra le diverse voci di costo. Il preconsuntivo 2013 vede un deciso incremento rispetto al consuntivo 2012 dovuto all'aumento di tali lavori ed acquisti eseguiti da A.M.C. e rifatturati al Comune di Casale (+ € 67.000 circa), oltre ai ricavi relativi al rimborso dei costi che verranno sostenuti per il ripristino della copertura del Casellario 1 del Cimitero Cattolico Urbano di Casale Monferrato, a seguito dell'evento atmosferico di fine luglio scorso.

Tra i costi di produzione una delle voci più rilevanti è sicuramente costituita dalla voce costi per servizi: in tale voce sono presenti soprattutto i costi per manutenzioni, ristrutturazioni, esumazioni, estumulazioni, pulizie cimiteriali svolte dall'impresa individuata; con riferimento al ripristino della copertura del Casellario 1 sono pertanto presenti quei costi già descritti tra i ricavi nel valore della produzione. Tale importo, unito ai già citati lavori eseguiti da A.M.C. e rifatturati al Comune di Casale, è quello che determina

il rilevante incremento del preconsuntivo 2013 rispetto al consuntivo 2012. Sono inoltre presenti costi per altri servizi, tra cui vigilanza, consulenze varie, assicurazioni, forniture di utenze, costi legati agli organi societari ed altri costi amministrativi e di struttura attribuiti in quota parte al servizio di cui trattasi.

Un'altra voce di costo rilevante è quella costituita dal personale: i dipendenti diretti che svolgono le attività sul campo sono, nel 2013, in n. di 4 ed agli stessi si applica il ccnl gas-acqua; la situazione descritta era identica anche nel 2012. Il costo registrato nel 2012 per tali dipendenti diretti ammonta ad € 169.000 circa.

Le attività svolte da tale personale sono quelle tipiche di gestione cimitero ed in aggiunta vengono svolte anche altre attività connesse, fino addirittura alla raccolta e gestione dei reclami (si segnala inoltre che il personale del cimitero si occupa della sostituzione delle lampade votive per il servizio di illuminazione pubblica ed i relativi costi vengono stornati a tale servizio).

Da segnalare che il costo del personale è costituito anche da quella quota parte di costi di personale amministrativo, tecnico, dell'ufficio utenza e dello sportello cimiteri che esegue prestazioni specifiche indispensabili per lo svolgimento del servizio stesso (comprese le richieste di allacciamento per le lampade votive e l'attività legata alla manutenzione dei fabbricati per infiltrazioni, etc...); l'ammontare di tali costi è pari, per il 2012 a circa € 50.000 circa. I costi residuali sono relativi ad attività di struttura svolte dal personale amministrativo, tecnico e di utenza: ciò permette di sfruttare economie di scala, in quanto l'assunzione diretta di tutto il personale amministrativo e tecnico 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 amministrativi di struttura (per servizi ma non solo), i quali vengono attribuiti solo in parte al servizio di cui trattasi, permettendo così un abbattimento dei costi che altrimenti sarebbero superiori per la gestione del medesimo servizio in forma autonoma.

Si segnala infine che nel consuntivo 2012 il risultato positivo era condizionato positivamente dalla presenza, del tutto straordinaria, di proventi per € 111.828 dovuti al rimborso ricevuto da Equitalia in seguito al risultato vittorioso di una vertenza fiscale: ovviamente il preconsuntivo 2013 non è più influenzato da tale avvenimento.

Esaminando l'andamento degli ultimi esercizi, gli anni nei quali si è evidenziato un risultato d'esercizio positivo ante imposte sono stati il 2008/2009 per effetto della costruzione dei casellari da parte di A.M.C. S.p.A. (e gestione delle rimanenze) ed il 2012, per effetto del citato provento straordinario.

Tali risultati sono peraltro influenzati dal meccanismo del citato allegato D al contratto il quale prevede l'accantonamento (registrato tra i costi alla voce Oneri diversi di gestione) di somme (canone) che il Comune in qualità di finanziatore mette a disposizione di A.M.C. S.p.A. e che quest'ultima utilizza per effettuare i lavori che il Comune stesso richiede con riguardo agli stabili cimiteriali comunali.

Ovviamente, senza considerare tale meccanismo si riscontrerebbe un risparmio di costi nei vari esercizi così quantificabile:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Minori costi (canone)	€ 149.017	€ 169.334	€ 214.300	€ 122.718	€ 159.874	€ 158.208	€ 119.477	€ 57.969

Come si può evincere dalla tabella sopra esposta, se nei rendiconti economici non fossero presenti tali costi, il risultato sarebbe sempre in attivo presentando un utile di esercizio.

Ciò dimostra che sia la gestione che la redditività del servizio sono soddisfacenti, poiché il risultato economico è fortemente influenzato dall'entità del canone, senza il quale i

risultati sarebbero positivi e si sostanzierebbero in maggiori dividendi per i soci.

Viceversa, va rimarcato che senza tale alimentazione del fondo, utilizzato per eseguire lavorazioni straordinarie, sarebbe necessaria l'erogazione, dal punto di vista finanziario, di contributi specifici da parte del Comune stesso per permettere all'A.M.C. di realizzare opere di ristrutturazione straordinaria sulle opere e manufatti comunali, presenti all'interno dei cimiteri; ciò determinerebbe un grosso problema legato alle difficoltà di reperimento del finanziamento necessario allo scopo, in una situazione generale di recessione economica, aggravata dalla presenza di limiti alla spesa pubblica e di obblighi di rispetto del Patto di Stabilità.

In alternativa A.M.C. S.p.A., per garantire gli stessi servizi, dovrebbe ricorrere al finanziamento presso istituti di credito, anch'essa però avrebbe difficoltà nel reperimento delle risorse finanziarie e tale modalità determinerebbe un aggravio di costi in termini di interessi passivi.

Stante invece la situazione attuale, l'esame degli indici di bilancio più comuni, calcolati per gli anni oggetto di analisi, riporta 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 cimiteri non esiste una parte di patrimonio netto di A.M.C. S.p.A. costituita specificatamente per tale servizio: non c'è una dotazione iniziale ma è in atto la gestione dei casellari di proprietà del Comune 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
- 13,96%	- 4,92%	30,07%	9,35%	- 4,15%	- 12,68%	- 13,04%

- 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; fanno eccezione gli esercizi 2008 e 2009 per i quali il risultato è positivo in virtù di quanto prima esposto

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
- 23,43%	- 3,89%	10,21%	0,82%	- 1,83%	- 4,65%	- 0,33%

- 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
- 20,12%	- 2,55%	17,16%	3,64%	- 1,10%	- 3,95%	- 3,11%

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 comunque il caso 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 per consentire un'analisi dell'economicità gestionale in atto, va premesso che, in alcuni casi, viene utilizzata la procedura della gara ad evidenza pubblica, con la ricerca di un operatore privato sul mercato; dall'esame dei bandi pubblicati si evince che i servizi proposti da diversi enti locali non sono immediatamente comparabili, poiché prevedono livelli di canone a favore del Comune concedente estremamente variabili, così come lo sono i valori riferiti alle entrate ordinarie da servizi cimiteriali ed alle entrate straordinarie da vendite loculi e cellette, valori presuntivi che risentono della situazione particolare (presenza di campi liberi, colombari in corso di esecuzione, tombe private abbandonate, etc.) presente presso i singoli cimiteri.

L'unico valore certo sul quale partire per una seria analisi, circa l'economicità della gestione attuale, è quello desunto dal costo complessivo del servizio all'epoca in cui lo stesso era gestito direttamente dal Comune di Casale Monferrato.

Ripercorrendo le tappe che hanno portato l'Amministrazione Comunale alla situazione gestionale corrente, occorre ricordare che l'affidamento ad A.M.C. S.p.A., mediante contratto di servizio rep. n. 1779/2001 ed in esecuzione della deliberazione C.C. n. 70 del 18/07/2001, aveva previsto l'inizio della gestione a partire dal 1 settembre 2001, mediante il passaggio all'Azienda Multiservizi Casalese del personale comunale adibito a tale servizio e pari a n. 5 unità, con l'integrazione di specifiche risorse di personale ed un apposito sportello nell'ambito dell'organizzazione dell'ufficio commerciale societario; il servizio necessitava di rilancio commerciale e di ottimizzazione delle risorse; i risultati in termini qualitativi erano già più che soddisfacenti nei primi esercizi, che dal punto vista economico presentavano un sostanziale pareggio di bilancio.

Le ragioni della scelta adottata è contenuta nella deliberazione consiliare succitata, con la quale oltre ad approvare il contratto di servizio ed il piano economico-finanziario, si affidavano in concessione i beni immobili e gli impianti cimiteriali facenti parte del demanio comunale.

Prima di tale affidamento, infatti, il Comune gestiva in economia i Servizi funerari, fornendo sepolture nei cimiteri comunali, garantendo il servizio istituzionale di trasporto funebre per l'intero territorio comunale e gli obbligatori servizi necroscopici; ricordato che i servizi funerari erano (e sono tuttora) da considerarsi servizi pubblici essenziali, erano allora emerse delle considerazioni mirate a valutare delle soluzioni alternative al tipo di gestione in atto.

Ciò avveniva perché in quel particolare momento le disposizioni normative, in continua evoluzione, imponevano l'aggiornamento delle norme comunali in materia, la stesura di un piano regolatore cimiteriale, la redazione di un piano tariffario e l'adeguamento normativo e tariffario relativamente alle diverse operazioni cimiteriali, mentre vi erano notevoli difficoltà di gestione del servizio, determinate dal passaggio delle pratiche inerenti lo stesso in molti uffici comunali (segreteria, stato civile, economato, contratti, ragioneria, urbanistica, lavori pubblici), dalla difficoltà di procedere ad interventi manutentivi sui manufatti cimiteriali, legata ai costi di intervento, dalla necessità di dover procedere alla messa a norma delle varie attrezzature cimiteriali e di completare l'informatizzazione del

servizio, di procedere alla stesura di un protocollo d'intesa con l'A.S.L. competente per territorio per tutta la parte necroscopica e per il deposito di osservazione e, infine, dall'insufficienza di personale addetto al Servizio Cimiteri, che aveva portato il Comune alla scelta di appaltare tutti i servizi legati al settore funerario (trasporti gratuiti a carico del Comune, fornitura operatori per funerali, estumulazioni ed esumazioni straordinarie ed ordinarie, servizio di apertura/chiusura, chiusura loculi, cellette ossario, servizio di pulizia e manutenzione verde cimiteri, fornitura e posa in opera di marmi e lapidi, etc.).

Il mantenimento dell'assetto allora in atto avrebbe richiesto la necessità di incrementare il personale assegnato, mentre studi ed esperienze gestionali condotti in altre città erano concordi nel ritenere indispensabile che i servizi funerari venissero gestiti in forma unitaria per eliminare diseconomie strutturali derivanti dalla frammentazione di competenze in diversi settori dell'amministrazione comunale.

La precedente decisione del Consiglio Comunale (D.C.C. n. 68 del 29.06.2000), con la quale era stato approvato l'affidamento all'A.M.C. S.p.A. del servizio di illuminazione votiva dei cimiteri, aveva consentito di evidenziare la precedente scarsa trasparenza della gestione data in appalto a terzi; pertanto con l'ulteriore decisione di unificare in capo alla medesima società pubblica l'intera gestione dei servizi cimiteriali si era ritenuto di operare con spirito imprenditoriale, attraverso l'impiego di strumenti gestionali di natura aziendale, allargando la gamma dei servizi offerti ed espandendo il bacino di utenza per consolidare e diffondere il modello aziendale, inserendosi come elemento calmieratore in un settore particolarmente delicato, potendo monitorare con continuità il livello di qualità del servizio, vista la natura del soggetto affidatario.

L'affidamento aveva comportato il trasferimento al nuovo gestore del personale addetto al servizio, mentre il contratto di servizio prevedeva che l'azienda assicurasse livelli di servizio superiori a quelli prestati dal Comune e la disponibilità della stessa a realizzare investimenti per progetti di rinnovo, recupero, messa a norma ed estensione degli impianti.

Appare quindi estremamente importante sottolineare che la controprestazione del servizio a favore del soggetto consisteva (e consiste) unicamente nel diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio e le strutture date in gestione, nel limite dei rapporti economici stabiliti nell'allegato D) al contratto, ponendo, inizialmente, a base del corrispettivo del servizio esattamente i medesimi costi per la gestione in economia del servizio espletato dal Comune e valutati con riferimento all'annualità 2011. Tali costi assommavano a Lire 602.463.000 e comprendevano le spese per il personale addetto al servizio (stipendi, contributi, IRAP), l'acquisto di materiale per beni di consumo, la prestazione di servizi, la quota parte di personale di altri servizi, gli oneri diversi di gestione, gli ammortamenti e la manutenzione straordinaria. Questi costi assunti a base di calcolo per la determinazione del corrispettivo del servizio, poi soggetti ad indicizzazione annuale, raffrontati con il piano economico-finanziario societario, mostravano, a parità di costi complessivi annui rispetto alla gestione in economia, che:

- l'azienda sarebbe stata in grado di assicurare senza incrementi di risorse umane, in virtù delle proprie sinergie, migliori livelli di servizio, eliminando le diseconomie derivanti dalla frammentazione delle competenze;

- il Comune avrebbe potuto recuperare efficienza nei servizi di supporto, sgravati dagli impegni relativi al servizio cimiteri;

- l'azienda per effetto della maggiore flessibilità avrebbe ridotto le tempistiche di realizzazione dei programmi di manutenzione straordinaria ed avrebbe potuto eseguire con finanziamenti propri immobili od impianti cimiteriali liberando risorse per altri investimenti del Comune;

- i risultati della capacità imprenditoriale dell'azienda avrebbero potuto conseguire, in base alla regolamentazione dei rapporti economici indicati nel contratto di servizio,

maggiori entrate al bilancio comunale.

In virtù delle considerazioni esposte si era dunque ritenuto conveniente sotto il profilo economico, qualitativo e quantitativo procedere all'affidamento dei servizi cimiteriali all'Azienda Multiservizi Casalese S.p.A., che da subito ha proceduto all'esecuzione di interventi prioritari e necessari per garantire funzionalità al servizio, quali ad esempio la sostituzione delle apparecchiature e delle attrezzature non più a norma ed il recupero dell'arretrato, precedente all'assunzione della gestione da parte dell'azienda, consistente nell'effettuazione di moltissime esumazioni scadute ante 2001 (valori superiori alle 1500 unità) ed estumulazioni, che rivestivano carattere urgente.

Gli interventi sono proseguiti nel corso della gestione; infatti ogni anno il Comune procede ad autorizzare gli interventi di manutenzione straordinaria finanziati direttamente dall'azienda, nell'entità stabilita nel contratto di servizio (pari nel 2012 ad € 53.764,07) e quelli che vengono finanziati attingendo dalla quota dei maggiori ricavi accantonati per l'esecuzione di operazioni di riparazione, rinnovo e ristrutturazioni degli impianti cimiteriali.

Si segnala tra gli ultimi interventi che, presso il Cimitero Cattolico Urbano di Casale Monferrato, sono stati recentemente conclusi i lavori di realizzazione del "Giardino del ricordo" per la dispersione delle ceneri dei defunti per i quali i parenti hanno fatto ricorso alla pratica della cremazione; pratica che è possibile anche presso il cimitero sito in frazione Casale Popolo.

A titolo esemplificativo per meglio evidenziare le modalità di rendicontazione della gestione dei servizi cimiteriali, si rileva che, con riferimento all'anno 2011, il ricavo del servizio cimiteri (derivante da concessioni di loculi/cellette; diritti e tasse per seppellimento; diritti per esumazioni/estumulazioni; concessioni aree cimiteriali; retrocessioni aree, tombe, loculi; diritti permanenza cimiteri e dispersione ceneri) è stato pari ad euro 534.631,26, valore inferiore a quello, definito nel contratto di servizio, di Lire un miliardo (1.000.000.000), equivalente ad euro 516.456,90, indicizzato ogni anno e quindi adeguato al 2011 ad euro 617.694,19; quest'ultimo valore viene utilizzato per determinare la quota dovuta al Comune che, nel caso specifico, è pari al 90 % delle entrate.

Detraendo dal valore dei ricavi i costi riconosciuti per l'espletamento del servizio, pari alla somma già indicata di Lire seicentomilioni (600.000.000), equivalente ad euro 309.874,14, indicizzata ogni anno e quindi adeguata ad euro 370.616,52, si ottiene una differenza tra i ricavi (€ 534.631,26) ed i costi (€ 370.616,52) pari ad euro 164.014,74; su tale differenza viene calcolata la quota parte a favore del Comune che risulta essere il 90 % cioè euro 147.613,27, a cui va sommata la quota pari al 10 % relativa alla concessione dei loculi presso i nuovi casellari di Casale Monferrato e San Germano, finanziati da A.M.C. S.p.A. ,di euro 10.595,10.

Il corrispettivo così determinato e spettante al Comune, per l'anno 2011, è stato pari ad euro 158.208,37, valore superiore a quello relativo all'anno 2012 che è risultato uguale ad euro 119.480,00.

Pertanto le ragioni dell'affidamento consistono anche nel miglioramento degli aspetti qualitativi del servizio, riscontrati rispetto alla precedente situazione gestionale; il tutto senza determinare incrementi nel corrispettivo del servizio da riconoscere all'affidatario.

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 in argomento non sono previste compensazioni economiche; la controprestazione a favore dell'affidatario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio e le strutture date in concessione, con le modalità ed i rapporti economici indicati nel contratto di servizio.

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.

Casale Monferrato, 24 dicembre 2013

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