



DIREZIONE AMBIENTE E POLITICHE GIOVANILI
DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E PARTECIPATE

**RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20, DEL DECRETO LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N.
179, CONVERTITO CON MODIFICHE IN LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221, PER
L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI GESTIONE INTEGRATA DEI
SERVIZI CIMITERIALI**

INDICE

<u>QUADRO DI SINTESI</u>	2
1. Premessa	3
2. Il quadro normativo di riferimento per l'affidamento dei servizi cimiteriali qualificati come servizi pubblici locali di rilevanza economica.....	4
3. L'attuale affidamento e regolazione della gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Venezia	5
4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale	6
5. L' affidamento in esclusiva a società in house e verifica dei suoi requisiti	11
6 . Le compensazioni economiche.....	15
7. Durata dell'affidamento in house.....	22

QUADRO DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Gestione integrata servizi cimiteriali</i>
Ente affidante	Comune di Venezia
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	No
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Contratto di servizio qualificabile come concessione (cd. Concessione impura)
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Corrispettivo a compensazione	€ 4.098.500 (rivalutabile annualmente in base all'indice FOI)
Durata del contratto	Fino al 30/09/2035 (per allinearla alla scadenza della concessione delle aree cimiteriali), con facoltà di cessazione anticipata da parte del Comune di Venezia, decorso il primo quinquennio.
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	SI (rinnovo al precedente affidatario)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Venezia

1. Premessa

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento sia preceduto da *“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”* ⁽¹⁾.

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Venezia.

In particolare con la Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione integrata **dei Servizi Cimiteriali del Comune di Venezia**, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, la presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni sul sito istituzionale del Comune di Venezia alla pagina Relazioni ex art. 34, c. 20, D.L. 179/2012 per affidamenti SPL:

(<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/79632>),

¹Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che *“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”*.

2. Il quadro normativo di riferimento per l'affidamento dei servizi cimiteriali qualificati come servizi pubblici locali di rilevanza economica

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come **servizi pubblici locali a rilevanza economica** ⁽²⁾.

Per quanto attiene al trasporto, **ricevimento ed inumazione delle salme**, i servizi cimiteriali rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei **servizi pubblici essenziali** nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19.09.2002.

Anche la gestione delle lampade votive, o "illuminazione elettrica votiva", è stato qualificato come un servizio pubblico locale³ e può assumere la configurazione di concessione di pubblico servizio data la possibilità di remunerazione del servizio dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo ⁽⁴⁾.

La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione, che ha inciso sull'originaria disciplina organica contenuta negli articoli 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), con un'evoluzione scandita dall'abrogazione dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 prodotta dal referendum del 12-13 giugno 2011, e dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011

La disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è ora rinvenibile nell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 nelle parti ancora vigenti e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in l. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può pertanto avvenire in alternativa:

- a società di capitale individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006;
- a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al D.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (affidamento c.d. *in house*) ⁽⁵⁾.

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi cimiteriali, essa permane in capo all'Amministrazione Comunale del territorio di riferimento, in quanto i servizi oggetto di affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi a rete di cui all'art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 138/2011.

² Vedi parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con parere n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona;

³ Vedi Sentenza n.1893 del Consiglio di Stato, Sezione VI, 7 aprile 2006;

⁴ Vedi Sentenza n. 4 del Tar Lombardia Milano, Sezione I, 9 gennaio 2007,

⁵ Secondo l comma 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 "*A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house....*".

3. L'attuale affidamento e regolazione della gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Venezia

Con D.C.C. n 195 e n. 276 del 1996 veniva approvato il disciplinare di affidamento del servizio all'allora azienda speciale Amav.

Contestualmente è stata approvata la concessione in uso gratuito alla medesima Amav delle aree e delle strutture per le finalità connesse al servizio, per la durata di 39 anni, con scadenza il 30.9.2035.

L'azienda speciale Amav è stata trasformata in S.p.A. con delibera del Consiglio comunale n. 121 del 28/29 luglio 1999, confermando l'affidamento alla predetta società dei servizi pubblici locali già in capo all'azienda speciale AMAV tra cui in particolare quello di gestione dei cimiteri.

Con delibera G.C. n. 162 del 27 gennaio 2000 è stata fissata in 9anni la durata dell'affidamento del servizio, con il termine del 30/11/2008 quale scadenza finale, e quindi molto anteriore alla scadenza della concessione delle aree ove esercitare la gestione del servizio.

Successivamente, con delibera del Consiglio comunale n. 80 del 27/28 luglio 2001, nell'approvare la fusione di AMAV S.p.A. e ASPIV S.p.A. in un'unica società denominata VESTA S.p.A. è stato confermato l'affidamento a quest'ultima dei servizi pubblici locali già in capo alle società fuse, tra cui appunto il servizio cimiteriale affidato ad AMAV Spa.

Nel 2007, a seguito della fusione di Vesta S.p.A. con ACM S.p.A. e ASP S.p.A., con la costituzione di Veritas S.p.A., quest'ultima è subentrata nella gestione del servizio cimiteriale, oltreché in quella di altri servizi quali il servizio idrico integrato e il ciclo integrato dei rifiuti.

Il Consiglio Comunale con delibera n. 135/2008, in prossimità della scadenza dell'affidamento a Veritas S.p.A. di alcuni servizi tra cui quello di gestione integrata dei servizi cimiteriali, aveva previsto che l'Amministrazione Comunale si avvallesse dell'art. 4, c. 4 del vigente contratto di servizio generale tra Comune di Venezia e Veritas S.p.A., rep. n. 1946 sottoscritto il 12/5/2003, garantendo il regolare svolgimento degli stessi fino al momento in cui la gestione fosse nuovamente affidata.

Attualmente i predetti servizi cimiteriali sono regolati da:

- Contratto di Servizio generale, che regola i rapporti generali fra Comune di Venezia e Vesta S.p.A., oggi Veritas S.p.A., approvato con deliberazione della G.C. n. 283 del 15 marzo 2002, successivamente aggiornato con deliberazione della G.C. n. 421 del 31 maggio 2002 e stipulato in data 12 maggio 2003, rep. N. 128723;
- Disciplinare tecnico del 1999 approvato con la deliberazione di C.C. n. 42 del 23-3-1999 (approvazione del contratto di servizio tra l'azienda speciale AMAV ed il Comune di Venezia, il cui capitolo XVIII detta la disciplina relativa alla gestione dei servizi cimiteriali);
- Disciplinare tecnico del 1996, vigente ove non modificato, integrato o sostituito da quello del 1999.

4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

4.1 Caratteristiche dei servizi cimiteriali erogati nel Comune di Venezia

Il vigente affidamento a Veritas S.p.A. comprende tutte le attività di gestione integrata dei plessi cimiteriali:

1. Apertura e Chiusura dei Cimiteri;
2. Custodia e sorveglianza dei cimiteri;
3. Pulizia e mantenimento dei cimiteri:
 - pulizia viali;
 - svuotamento contenitori rifiuti;
 - sfalcio aree verdi, fioritura aiuole, potature piante;
 - raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti (urbani e cimiteriali);
 - pulizia e sanificazione impianti igienici;
 - azioni per il decoro e l'ordine dei siti cimiteriali.
4. Manutenzione ordinaria integrata plessi cimiteriali e beni presenti
 - riparazione pavimentazioni usurate;
 - riparazione e sostituzione di apparecchi sanitari;
 - riparazioni di impianti di riscaldamento e refrigerazione;
 - riparazione e rifacimento di isolanti termico acustici;
 - modifiche nelle dimensioni e ubicazioni delle porte e vani di passaggio;
 - riparazione delle recinzioni;
 - pitturazioni di pareti e rappezzi d'intonaco.

La gestione del servizio cimiteriale nel Comune di Venezia, attualmente affidato a Veritas S.p.A., si articola in 16 plessi cimiteriali, 8 dislocati in Terraferma e 8 nelle Isole.

La superficie complessiva nel 2013 è pari a 382.813 mq di cui 43.104 mq di aree verdi. All'interno vi è un patrimonio arboreo di 3.355 alberi. Il plesso più grande è quello di San Michele, pari a 146.327 mq, seguito da quello di Mestre pari a 83.400 mq.

Tabella 1 –Superfici dei plessi cimiteriali e patrimonio arboreo, 2013

	2013	Superficie – mq	Superficie aree verdi - mq	Nr. Alberi
1	San Michele	146.327	15.000	1.291
2	San Nicolò Lido	25.447	4.000	276
3	Murano	9.095		152
4	Burano	7.742		165
5	Pellestrina	5.145		15
6	Malamocco Lido	2.703		
7	San Pietro in Volta	3.568		12
8	Sant'Erasmus	1.339		47
9	Mestre	83.400		601
10	Marghera	41.988		322
11	Chirignago	23.347		174
12	Favaro	12.750		148
13	Zelarino	8.771		44
14	Campalto	7.476		44
15	Trivignano	2.121		43
16	Dese	1.594		21
	Totale	382.813	43.104	3.355

Tabella 2 –Struttura dei plessi cimiteriali, dicembre 2014.

	Unità di misura	2014 (dati al 7/01/2015)	
		Totale	Di cui disponibili
Posti in campo comune	n.	31.630	4.573
Posti in campo pagante	n.	10.261	289
Posti in campo re-inumazione	n.	1.507	688
Loculi/nicchie	n.	74.345	5.152
Ossari individuali	n.	47.598	7.331
Ossari familiari	n.	9.937	472
Cinerari	n.	7.774	1.777

Nel vigente affidamento a Veritas S.p.A., alla gestione dei plessi cimiteriali si affianca la prestazione delle operazioni cimiteriali a domanda individuale relativi alla gestione del ciclo della salma:

- *Inumazione* (sepoltura in una bara di legno leggero nella terra, a circa 2 metri di profondità, da effettuare in aree obbligatoriamente predisposte a tale scopo);
- *Reinumazione* (nuova inumazione di un cadavere che a seguito di esumazione è ancora indecomposto);
- *Esumazione* (recupero dei resti delle salme inumate in terra e nella loro successiva collocazione. Si definiscono ordinarie quando si eseguono al termine del tempo previsto per l'inumazione; straordinarie quando sono effettuate prima dei termini previsti);
- *Tumulazione* (consiste nel porre il feretro in un loculo e quindi chiudere l'accesso con mattoni pieni);
- *Estumulazione* (consiste nell'apertura del tumulo: loculi, cripte, cappelle, ecc.). Le estumulazioni si suddividono in ordinarie e straordinarie;
- *Cremazione e gestione relativi impianti;*
- *Raccolta resti mortali, ossa, recupero oggetti, disponibilità materiali;*
- *Traslazione* (spostamento da un luogo ad un altro di una salma);
- *Tenuta dei registri delle operazioni cimiteriali.*

Tabella 3 - Operazioni cimiteriali, anni 2012-2014	2012	2013	2014
Inumazioni/tumulazioni salme	1.547	1.568	1.482
Cremazione salme residenti	1.762	1.898	1.857
Cremazione salme non residenti	519	270	297
Tumulazione resti mortali/ceneri	2.668	3.192	3.218
Cremazione di resti mortali residenti	687	1.021	519
Cremazione di resti mortali non residenti	409	220	23
Esumazioni ordinarie(compresa esumazione ordinaria fuori programma nel 2014)	1.340	1.561	1.233
Esumazioni straordinarie/estumulazioni ordinarie e straordinarie/re-inumazioni	933	414	709
Dispersioni ceneri	76	100	88
Funerali di indigenti	18	19	15

L'attività di cremazione affidata a Veritas S.p.A. si svolge presso l'impianto crematorio di Marghera ed in convenzione tra Veritas S.p.A. e Socrem presso il cimitero dell'isola di San Michele.

E' inoltre affidata a Veritas S.p.A. anche la gestione del servizio illuminazione votiva, nonché alcune attività minori accessorie al servizio integrato cimiteriale, quali gestione degli obitori e depositi di osservazione, trasporti istituzionali, recupero incidentati.

Attualmente viene affidata a Veritas S.p.A. anche la realizzazione dei lavori strumentali allo svolgimento del servizio cimiteriale, salvo diverso incarico attribuito ad altri soggetti per specifiche esigenze tecnico-operative ⁽⁶⁾.

Infine, il vigente contratto di affidamento a Veritas S.p.A. comprende anche la prestazione di alcune attività amministrative svolte per conto del Comune di Venezia, quali in particolare:

- Istruttoria per la concessione di spazi cimiteriali;
- Istruttoria per le pratiche di realizzazione di manufatti cimiteriali privati;
- Gestione e riscossione tariffe delle operazioni cimiteriali e riscossione canoni di concessione per conto del Comune di Venezia;
- Adempimenti amministrativi relativi alle congregazioni e comunità religiose;
- Tenuta gestione scadenze concessioni e registri cimiteriali;
- Programmazione e organizzazione delle operazioni cimiteriali;
- Rilascio autorizzazioni di ingresso nei cimiteri per svolgimento lavori conto terzi;
- Rilascio autorizzazione marmisti per apposizioni cippi e sigilli;
- Tenuto albo ditte autorizzate a lavorare nei cimiteri;
- Tenuta dei rapporti con ULSS, PEL, Sovrintendenza, Consolati, Socrem, Stato civile;
- Predisposizione del verbale di Cremazione e Verbale di affidamento Urna Cineraria (previa autorizzazione polizia mortuaria);
- Istruttoria apertura tomba di famiglia.

Le attività inerenti i servizi cimiteriali svolte direttamente dal Comune di Venezia fanno capo a:

- *l'ufficio di Polizia Mortuaria (competenze ai sensi del DPR 285/90 e Regolamenti comunali)*, che svolge le attività di controllo dei 16 cimiteri comunali, rilascia le autorizzazioni per le concessioni cimiteriali e per operazioni cimiteriali di carattere straordinario, ed altre attività istruttorie ed autorizzate;
- *l'ufficio Stato Civile* che rilascia i certificati di morte e l'autorizzazione all'inumazione, alla tumulazione e alla cremazione; al trasporto funebre entro comune e fra comuni; alle cremazioni d'ufficio.

⁶ **Art. 6 - Lavori strumentali ai servizi. Comma 1.** Lo svolgimento del servizio affidato comporta l'esecuzione dei lavori strumentali all'esecuzione del servizio. **Comma 5.** VE.S.T.A. S.p.A. comunica al Comune il periodo di tempo complessivo necessario per la realizzazione delle opere. Tale periodo è costituito dalla somma dei tempi di progettazione, di quelli necessari per l'affidamento dei lavori e dei tempi previsti dal crono programma contenuto in ogni singolo progetto esecutivo. Il Comune vigila sul rispetto effettivo dei tempi ed applica, se del caso, le sanzioni previste all'art. 20 che disciplina l'insieme delle inadempienze contrattuali di VE.S.T.A. S.p.A..

4.2 Obblighi di servizio pubblico e universale

In via generale, i contenuti dell'oggetto del nuovo affidamento corrispondono ai servizi ed attività svolti attualmente e descritti al par. 4.1.

La gestione dei servizi cimiteriali sarà pertanto ancora gravata da specifici obblighi di servizio definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio (Comune di Venezia) e imposti al gestore.

In considerazione di tali obblighi di servizio, e preso atto che le tariffe applicate agli utenti per i servizi a domanda individuale non sono da sole in grado di coprire i costi complessivi diretti ed indiretti del ciclo di gestione intergrata dei servizi cimiteriali, il Comune riconosce al gestore una compensazione al fine di garantire la sostenibilità economica del servizio, quantificata nella misura e secondo le modalità descritte nel successivo paragrafo 6.

In via generale gli obblighi di servizio imposti al gestore dei servizi cimiteriali corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, quali

a) **uguaglianza**: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;

b) **imparzialità**: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;

c) **continuità**: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;

d) **partecipazione**: la Società predispose piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune di Venezia;

e) **informazione**: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

f) **efficienza ed efficacia**: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia.

Nel nuovo affidamento andranno altresì mantenuti alcuni obblighi di carattere generale previsti nel vigente contratto di servizio, quali l'obbligo di assicurare la continuità della gestione ⁽⁷⁾ e di rendicontare i risultati conseguiti⁽⁸⁾, nonché alcuni obblighi di servizio pubblico tipici dei servizi cimiteriali, quali ad esempio:

a) Gestire, custodire e consentire il libero accesso ai plessi cimiteriali negli specifici orari di apertura fissati dall'amministrazione comunale e definiti nell'ambito del contratto di servizio, indipendentemente dal volume di accesso ai plessi nelle diverse fasce orarie e senza alcun onere a carico dell'utenza;

b) Specifiche frequenze minime di pulizia dei plessi e di esecuzione delle attività inerenti la gestione del verde pubblico relativo (sfalci, potature, verifica dello stato conservativo degli alberi e cura delle piante e dei fiori).

⁷ Art. 4 - comma 4 – Alla scadenza degli affidamenti dei servizi o comunque alla cessazione dell'affidamento del/dei servizio/i, su richiesta del Comune, VE.S.T.A. S.p.A. dovrà assicurare la continuità della gestione del/dei servizio/i affidato/i secondo le norme del presente contratto, fino al momento in cui la gestione sia nuovamente affidata.

⁸ Art. 5 - Comma 9 – Congiuntamente con la redazione del Bilancio d'Esercizio VE.S.T.A. S.p.A. è tenuta a predisporre una relazione sui risultati conseguiti nel precedente esercizio, da sottoporre agli Uffici competenti del Comune.

Una particolare rilevanza va attribuita all'obbligo di garantire adeguati standard di qualità del servizio offerto, al fine di tutelare i diritti degli utenti del servizio.

A tale scopo andrà garantito il rispetto di quanto già previsto nel vigente contratto di servizio (⁹) in merito alla "Carta della Qualità dei servizi" già adottata da Veritas S.p.A., redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori, tenuto conto di quanto stabilito dal comma 461, art. 2 della L. 244 del 24.12.2007 e delle procedure previste dalla DGC n. 13 del 27.1.2011.

Gli indicatori e i parametri di qualità verranno indicati in dettaglio nei disciplinari tecnici, allegati al contratto di servizio. La qualità dei servizi offerti sarà misurata con riferimento ai seguenti fattori:

- affidabilità e regolarità del servizio;
- assistenza alla clientela;
- rapporti con la clientela;
- rispetto dell'ambiente;
- inoltro dei reclami e/o suggerimenti da parte dell'utenza;
- monitoraggio della domanda, dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio;
- termini e modalità di risarcimento degli eventuali danni, in applicazione dell'art. 1681 del Codice Civile, subiti dall'utenza.

4.3 Gli obblighi di manutenzione dei plessi cimiteriali e delle infrastrutture

La proprietà dei plessi cimiteriali e delle relative infrastrutture resta in capo al Comune, che è tenuto alla manutenzione straordinaria dei medesimi, sostenendone le relative spese e affidando i lavori al soggetto gestore del servizio o, per particolari esigenze, ad altro soggetto.

Il fabbisogno finanziario per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali sui plessi cimiteriali, non andrà quindi a incidere sul costo del servizio di gestione cimiteriale affidato al gestore.

Quest'ultimo, in quanto concessionario delle aree cimiteriali e delle relative infrastrutture, sostiene invece le relative attività di manutenzione ordinaria, i cui oneri gravano sui costi del servizio.

Il gestore è inoltre tenuto a riconsegnare impianti e strutture alla cessazione dell'affidamento del servizio, in buono stato d'uso e di funzionamento (¹⁰).

Infine, viene posto a carico del gestore un piano di investimenti per un importo stimato in 3,5 milioni di euro per il *revamping* dell'impianto di cremazione di Marghera, oltre che per interventi di manutenzione

⁹ Art. 5 - comma 1: "VE.S.T.A. S.p.A. garantisce adeguati standard di qualità del servizio offerto per renderlo rispondente alle esigenze dei cittadini e dell'ambiente. A tal fine adotta, entro sei mesi dalla firma del presente contratto, trasmette al Comune, diffonde e aggiorna periodicamente, e comunque con cadenza massima triennale, la "carta dei servizi" secondo quanto previsto dal D.P.C.M. 27/01/1994 e tenuto conto dei principi di cui all'art. 11, c.1 del D.Lgs. 286/99, contenente tra l'altro gli standard minimi e obbligatori di qualità e quantità dei servizi.

¹⁰ Art. 14 – Proprietà ed affidamento della gestione degli impianti e delle reti . Comma 1 – Gli impianti, le reti e gli altri beni strumentali alla gestione dei Servizi affidati, di proprietà del Comune, sono concessi in uso e affidati in gestione a VE.S.T.A. S.p.A.. Tali beni resteranno di proprietà del Comune al quale dovranno essere riconsegnati, alla cessazione dell'affidamento del servizio, in buono stato d'uso e di funzionamento.

straordinaria, con conseguente esigenza di garantire la possibilità di un recupero nel tempo dell'investimento mediante una durata prolungata dell'affidamento del servizio.

5. Affidamento in esclusiva a società in house e verifica dei suoi requisiti

5.1 La scelta di affidamento in esclusiva del servizio

Una prima scelta di fondo in merito alla gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Venezia riguarda l'adozione di un modello di affidamento esclusivo dell'intero servizio ad un unico operatore in alternativa a:

- a) liberalizzazione della prestazione dei servizi cimiteriali o di parte di essi;
- b) "spacchettamento" del servizio in più plessi da affidare ad una pluralità di gestori.

Per valutare l'alternativa sub a), al fine di verificare la fattibilità e convenienza di possibili liberalizzazioni del servizio, è necessario isolare le diverse fasi del servizio, cercando di distinguere le fasi in cui si concentrano i maggiori vincoli oggettivi ad ipotesi di liberalizzazione, da quelle in cui sarebbe maggiormente possibile operare in condizioni di concorrenza, tramite anche il riconoscimento di un diritto di accesso regolato e non discriminato all'infrastruttura fissa (¹¹).

A riguardo è opportuno ricordare che, dal punto di vista della tipologia di servizio affidato, l'insieme dei servizi cimiteriali è composto da:

- a) una serie di servizi "a domanda", quali i servizi di inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione e cremazione;
- b) una serie di attività continuative relative alla gestione dei plessi cimiteriali, comprendente la pulizia, la custodia, la manutenzione ordinaria e la tenuta dei registri previsti per legge.

La prima delle tue tipologie di servizi affidati (servizi a domanda) presenta caratteristiche che, in teoria, permetterebbero una liberalizzazione almeno parziale, da attuarsi attraverso un sistema autorizzativo che definisca i soggetti in possesso dei requisiti minimi per l'erogazione dei servizi medesimi all'interno dei plessi (¹²).

Quanto invece alla gestione continuativa dei plessi cimiteriali, la liberalizzazione è difficilmente attuabile, se non attraverso una frammentazione dell'esclusiva, attraverso la definizione di singoli lotti gestionali, corrispondenti a ciascun plesso cimiteriale.

Venendo quindi ad approfondire le possibilità teoriche di strutturare una liberalizzazione, una prima ipotesi potrebbe consistere nella creazione di un mercato dei servizi cimiteriali in cui gestori privati siano autorizzati dall'Ente comunale a prestare servizi a domanda individuale nei plessi gestiti dall'Ente (o da soggetto affidatario del servizio di gestione dei plessi medesimi).

Tale modello di parziale liberalizzazione comporterebbe innanzitutto un innalzamento dei costi di controllo sulla qualità del servizio, facendo inoltre emergere a livello operativo sovrapposizioni elevate fra i gestori dei plessi e gli operatori erogatori dei servizi cimiteriali, alla luce della stretta correlazione fra attività di

¹¹Proprio nell'ambito delle attività cimiteriali del Comune di Venezia, una forma di liberalizzazione è stata già introdotta per il trasporto delle salme dall'obitorio al cimitero.

¹²Ad esempio si potrebbe in astratto prevedere che gli stessi addetti degli operatori di onoranze funebri eseguano il servizio di inumazione/tumulazione e esumazione/estumulazione.

gestione dei plessi e erogazione dei servizi a domanda individuale, comportando un aumento dei costi di gestione e, conseguentemente, delle compensazioni da erogare ai gestori dei plessi.

Venendo invece alla valutazione del modello alternativo sub b) (“spacchettamento” del servizio in più plessi) l’unità minima di gestione ⁽¹³⁾, da affidare ad un soggetto economico selezionato tramite gara – potrebbe essere appunto il singolo plesso cimiteriale, all’interno del quale assicurare sia il servizi di gestione continuativa che i servizi a domanda individuale.

In tale situazione, l’ingresso dei concorrenti alla gestione si concentrerebbe nei plessi più redditizi – cioè con costi di gestione e/o manutenzione minore e una domanda di servizi maggiore, tale da garantire una marginalità sufficiente – lasciando all’affidatario (l’Ente) il dovere e il compito di garantire gli obblighi di universalità e socialità derivanti dalla configurazione dei servizi cimiteriali e necroscopici quali servizi pubblici locali.

Tale scelta comporterebbe l’erogazione di micro compensazioni ai diversi gestori affidatari della gestione dei plessi che, alla luce degli obblighi di servizio imposti (tariffe e qualità del servizio), risulterebbero non profittevole per gestori privati remunerati tramite la sola tariffa pagata dall’utenza.

La frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo in capo all’Ente l’esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo, comporterebbe inoltre un impegno di maggiori risorse per la riduzione dei costi transattivi generati da un aumento della complessità gestionale dei rapporti concessori, e da un aumento delle risorse da destinare causato dalla moltiplicazione degli interlocutori.

A queste considerazioni si aggiunge il fatto che con la presenza di una molteplicità di gestori operanti in bacini più piccoli, definiti in base al numero e alla dimensione dei plessi cimiteriali affidati, non si verrebbero a creare le condizioni per avere economie di scala nella gestione e/o nella manutenzione, economie che si traducono in un risparmio per gli utenti in termini di tariffe e/o di contributo alla copertura dei costi del servizio tramite la fiscalità generale.

Alla luce delle suddette controindicazioni all’adozione di modelli alternativi basati su una liberalizzazione parziale o su una frammentazione dei plessi, si ritiene che il mantenimento dell’attuale modello di affidamento in esclusiva ad un unico operatore del ciclo integrale dei servizi cimiteriali nel Comune di Venezia (gestione di tutti i plessi e prestazione servizi a domanda) sia quello maggiormente confacente agli obblighi di servizio pubblico imposti dalla normativa e maggiormente rispettoso delle condizioni di efficienza/economicità.

Con riferimento infine alla gestione delle lampade votive, essendo l’“illuminazione elettrica votiva” un servizio pubblico locale come sostenuto dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione VI, 7 aprile 2006, Sentenza n.1893) e potendo assumere la configurazione di concessione di pubblico servizio data la possibilità di remunerazione del servizio dagli importi versati dai terzi per l’utilizzo (Tar Lombardia Milano, Sezione I, Sentenza 9 gennaio 2007, n. 4), il regime di esclusiva si giustifica dalla presenza di una rete elettrica di illuminazione votiva, la quale, avendo natura di demanio comunale essendo predisposta all’interno di un cimitero, può essere meglio gestita con minori oneri per l’utenza da parte dello stesso soggetto affidatario della gestione integrata dei servizi cimiteriali, anche per i profili di sicurezza legati alla gestione degli impianti.

¹³Si intende in questo specifico contesto l’unità minima di gestione come la parte del servizio minima che non è possibile suddividere ulteriormente in più gestioni.

5.2 Il ricorso all'affidamento in house a Veritas S.p.A.

I servizi relativi alle operazioni cimiteriali previste per legge (ci si riferisce alle operazioni di inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione, traslazione, cremazione) hanno carattere di "servizio pubblico necessario", derivante dalla necessità di doverne garantire la fornitura per motivi sanitari ed ambientali - garanzia di sepoltura in tempi certi e con metodi e modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico-sanitarie (Testo Unico Leggi Sanitarie n. 1265 del 27/07/1934).

Si sottolinea, inoltre, come 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 di mantenimento della sacralità dei luoghi dedicati alla memoria della collettività locale, e comunque riferite all'esercizio di "servizi pubblici sociali".

Vista pertanto la natura delle prestazioni e dei luoghi di esercizio delle stesse, è necessario che il servizio sia affidato ad un soggetto in grado di fornire prestazioni con elevato livello qualitativo e di assoluta affidabilità, anche con riguardo alla salute pubblica.

Considerata inoltre la scelta di affidare in esclusiva ad unico operatore la gestione del ciclo integrato di tutti i servizi cimiteriali del Comune di Venezia, per le motivazioni addotte al precedente paragrafo 5.1, è altresì necessario che l'affidatario sia in possesso di adeguata esperienza specifica anche nella gestione dei plessi cimiteriali lagunari, che presentano peculiari caratteristiche geo-morfologiche che condizionano fortemente le modalità di prestazione del servizio.

La gestione dei servizi cimiteriali presenta inoltre alcune interconnessioni con la gestione del servizio "verde urbano" e con quella del servizio "rifiuti", con la possibilità di cogliere sinergie di costo e di efficienza ove affidata allo stesso gestore affidatario degli altri due predetti servizi.

Per questi motivi, si ritiene che il rinnovo dell'affidamento in capo all'attuale gestore Veritas S.p.A., secondo il modello dell'in-house providing, soddisfi le menzionate esigenze di garanzia di affidabilità e qualità, di esperienza specifica e di sinergia con altri servizi.

Va infine considerato che l'affidamento in-house garantisce meglio la facoltà in capo all'Ente affidante di salvaguardare i diritti degli utenti e la tutela dell'ambiente.

5.2 La verifica in capo a Veritas S.p.A. dei requisiti per l'in-house providing

Veritas S.p.A. è una società controllata al 50,32% dall'Amministrazione e partecipata da altri 47 comuni della Provincia di Venezia e della provincia di Treviso.

La società dispone dei requisiti per l'affidamento diretto secondo il modello dell'*in house providing*, come richiesti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per essere in tal modo qualificata.

Si ricorda infatti che in base all'ordinamento comunitario l'affidamento diretto *in house* è ammesso in presenza dei seguenti requisiti in capo al soggetto affidatario del servizio¹⁴):

- a) la totale partecipazione pubblica e il divieto di cedere le azioni a favore di terzi soggetti non pubblici;
- b) l'esercizio del controllo analogo sulla società da parte dell'ente affidante l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sulla politica aziendale;
- c) l'obbligo di esercitare l'attività societaria in maniera prevalente a favore dei soci

A tale riguardo si precisa che lo statuto sociale di Veritas S.p.A. riporta tutte clausole richieste dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per rivestire le caratteristiche di un organismo *in house*.

Si prevedono infatti il capitale sociale interamente pubblico e detenuto in misura totalitaria da Enti locali ed il diritto del socio pubblico di incidere in maniera determinante nelle decisioni strategiche della società affinché gli Enti proprietari possano esercitare su di essa *"un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi"*.

In particolare l'art. 11 dello Statuto prevede la necessaria e preventiva autorizzazione assembleare per l'assunzione di una serie di deliberazioni da parte del Consiglio di Amministrazione quali ad esempio:

- il conferimento di deleghe e/o poteri, diversi da quelli riferiti ad un singolo atto, ad uno o più membri del Consiglio di Amministrazione ivi incluso il Presidente, Vice Presidente, Amministratore delegato;
- l'approvazione e revisione sostanziale di Piani Finanziari e/o Programmi di Investimento e/o Piani di Sviluppo Industriale elaborati dal Consiglio di Amministrazione;
- l'acquisto e vendita di partecipazioni societarie strategiche, che non siano già previste nel Piano di Sviluppo Industriale approvato;
- l'assetto organizzativo della Società;
- l'emissione di obbligazioni.

Inoltre è costituito e operante presso la società il Comitato di Coordinamento e Controllo, le cui votazioni richiedono la maggioranza sia del numero dei soci sia delle quote possedute, al quale sono demandate le valutazioni, gli indirizzi e i controlli sull'attività della società, svolte congiuntamente da tutti i suoi soci.

Si precisa infine che Veritas svolge la propria attività in maniera ampiamente prevalente a favore dei soci, in quanto affidataria *in house* del Servizio Idrico integrato e del Servizio Rifiuti per conto degli enti soci, oltre che di altri servizi pubblici locali non a rete affidati direttamente dagli enti locali soci.

¹⁴Secondo la giurisprudenza (v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1) "L'affidamento diretto (*in house*) di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una "longa manus", dell'ente stesso. Infatti, in ragione del cd. "controllo analogo", che richiede non solo la necessaria partecipazione pubblica totalitaria (posto che la partecipazione, pur minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi) e la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile (non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati; il consiglio di amministrazione della società deve essere privo di rilevanti poteri gestionali; all'ente pubblico controllante dev'essere consentito l'esercizio di poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale; l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura obbligatoria della società ad altri capitali, fino all'espansione territoriale dell'attività a tutta l'Italia e all'estero; le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante) e della cd. "destinazione prevalente dell'attività" (cioè il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare), l'ente "in house" non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa".

6. Le compensazioni economiche

In considerazione degli obblighi di servizio imposti al gestore descritti nel paragrafo 4.2, e preso atto che le tariffe applicate agli utenti non sono da sole in grado di coprire i costi del servizio, il Comune riconosce al gestore una compensazione al fine di garantire la sostenibilità economica del servizio, quantificata nella misura e secondo le modalità descritte nel presente paragrafo.

In generale, nella definizione della compensazione economica da parte dell'Ente affidante si è ritenuto opportuno determinare un unico corrispettivo a copertura dei costi del servizio complessivo di gestione integrata dei servizi cimiteriali, per la parte non coperta dalle tariffe.

Al fine di determinare il livello della compensazione da erogare al gestore alla luce degli obblighi di servizio pubblico affidati tramite il contratto di servizio è stata effettuata un'analisi dei fondamentali economici del servizio, come previsto dalla normativa europea in materia di servizi di interesse economico generale¹⁵ (d'ora in poi anche SIEG).

L'analisi è stata sviluppata secondo le quattro condizioni, dettate dalla Giurisprudenza comunitaria (sentenza Altmark¹⁶) e riprese dal citato Pacchetto SIEG, finalizzate a configurare i casi in cui le compensazioni erogate quale remunerazione per l'effettuazione di oneri di servizio pubblico non siano da qualificarsi quali aiuti di Stato e, pertanto, in contrasto con gli Articoli 106, 107 e 108 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Al fine di esplicitare, nella presente relazione, il rispetto di tali quattro condizioni relativamente all'affidamento dei servizi cimiteriali a Veritas S.p.A. la seguente sezione del documento effettua un'analisi approfondita sulla coerenza dell'affidamento rispetto a ciascuna di esse.

1° condizione sentenza Altmark: "L'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro"

Gli obblighi di servizio pubblico imposti all'affidatario sono chiaramente definiti nel paragrafo 4.2 a cui si rimanda. Tali obblighi saranno ripresi nel contratto di servizio che disciplinerà l'affidamento.

2a condizione sentenza Altmark: "I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente"

In via generale la determinazione del corrispettivo a compensazione degli obblighi di servizio pubblico è funzionale alla copertura dei costi di gestione del servizio, maggiorati di un margine ragionevole di utile, per la parte eccedente le tariffe applicate agli utenti.

Nel caso specifico del servizio cimiteriale occorre ricordare, come indicato nel paragrafo 4.1), che esso è composto da una serie di servizi "a domanda individuale", e da una serie di attività continuative relative alla gestione dei plessi cimiteriali.

Se per l'effettuazione delle attività continuative, l'analisi del fabbisogno di risorse (umane e materiale) è determinabile ex ante alla luce delle attività medesime e dei servizi correlati, il dimensionamento dei costi

¹⁵ In particolare si fa riferimento alle disposizioni contenute nella normativa europea contenuta nel cosiddetto Pacchetto SIEG, e, nell'ambito delle stesse, alla Comunicazione della Commissione 2012/C 8/03.

¹⁶ Sentenza nella causa «C-280/00, Altmark Trans GmbH/Regierungspräsidium e Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»)».

affidenti ai servizi “a domanda” è meno determinabile a priori, sebbene risulti relativamente facile determinare il livello della domanda prospettica.

In astratto la presenza di un duplice livello di servizi da effettuare e di un quadro di obblighi di servizio pubblico che si sviluppa “in parallelo” a tale scomposizione, condurrebbe a determinare un sistema di compensazioni strutturato su due livelli:

- una compensazione fissa annua, che permetta la copertura dei costi stimati per le attività continuative di gestione dei plessi e del forno crematorio e del relativo margine di utile ragionevole, tenuto conto degli standard di qualità e degli obblighi di servizio pubblico imposti;
- una seconda compensazione “a misura” che, permetta la copertura della differenza fra il costo unitario di ciascun servizio cimiteriale maggiorato del relativo margine di utile ragionevole e la tariffa prevista per l’utenza.

Tuttavia alla luce della forte integrazione ⁽¹⁷⁾ delle due tipologie di attività/servizi (servizi a domanda e attività continuative) e degli efficientamenti derivanti dall’integrazione, in termini di saturazione delle risorse (con particolare riferimento alle risorse umane), dell’attività di custodia e gestione dei plessi cimiteriali e del crematorio con l’effettuazione dei singoli servizi cimiteriali, è stato scelto di determinare in maniera unitaria il livello della compensazione per gli obblighi legati ai servizi a domanda specifica e per gli obblighi di servizio legati alla gestione continuativa dei plessi, invece di scomporre tali compensazioni attraverso un sistema di remunerazione maggiormente complesso.

Alla luce di tali motivazioni si è pertanto scelto di determinare una compensazione unitaria annua basata sulla formula seguente:

$$C_1 = (CSs_1 + AR) - RTs_1$$

- Dove:

- C_1 : livello della compensazione da erogare nel primo anno di affidamento;
- CSs_1 : Costi del servizio stimati per l’anno primo di affidamento, calcolati sulla base di quanto descritto successivamente nel paragrafo relativo al rispetto della terza condizione imposta dalla sentenza Altmark;
- **AR**: Aliquota percentuale di ragionevole remunerazione del gestore, applicata sul totale dei costi stimati da esso sostenuti
- RTs_1 : Ricavi derivanti dalle tariffe pagate direttamente dall’utenza del servizio per i servizi gestiti di cui è titolare il gestore.

Il corrispettivo varierà nel tempo in relazione ad eventuali manovre tariffarie atte a modificare il livello dei ricavi da utenza.

Viene inoltre riconosciuta una variazione annuale dei costi pari alla variazione dell’indice Istat FOI nell’anno precedente, con conseguente incremento del corrispettivo per la parte non coperta da tariffe.

¹⁷ Come ampiamente illustrato all’inizio del paragrafo 4.1 della presente relazione, la gestione unitaria delle due macro tipologie di attività risponde ad una necessità organizzativa e funzionale che permette l’abbassamento dei costi di transazione e i rischi derivanti dalla non idonea gestione delle interferenze fra le diverse fasi del servizio.

E' pertanto possibile affermare che il sistema di remunerazione nel suo complesso è determinato e calcolato chiaramente sin dall'avvio del contratto, nonché nella sua variazione nel tempo.

3° condizione Sentenza Altmark: "La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole"

La compensazione può coprire solamente i costi (e il margine ragionevole di utile) non già remunerate dalle tariffe, la cui definizione calmierata (inferiore ai costi) è uno, se non il principale, obbligo di servizio pubblico imposto al gestore.

Gli elementi fondamentali al fine di verificare il rispetto della terza condizione imposta dalla sentenza Altmark sono pertanto la determinazione delle voci di costo da inserire nella succitata formula (CS_{s_1}) e il valore complessivo di RTs_1 .

Per quanto riguarda il primo punto, dall'analisi dei prospetti economici relativi al servizio (si ha disposizione un sistema di *unbundling* contabile relativo ai servizi affidati), si è potuto determinare il livello dei costi diretti (personale, servizi, godimento beni di terzi, altri oneri, ammortamenti e accantonamenti) registrati per la prestazione del servizio nel consuntivo delle precedenti gestioni.

Rispetto a tale ammontare di costi diretti determinati a consuntivo nell'ultimo triennio è stata applicata una significativa riduzione, pari a circa il 15%, derivante da importanti misure di efficientamento e di riorganizzazione del servizio da attivare anche incidendo sugli obblighi di servizio posti a carico del gestore.

Ulteriore elemento preso in esame nella determinazione dei costi complessivi del servizio è il ribaltamento della quota di costi generali (¹⁸). A tal fine, in analogia a quanto applicato in recenti rinnovi di affidamento del servizio a società in house comunali (ad es. servizio mobilità urbana) si è scelto di utilizzare, quale driver di ribaltamento una percentuale standard del 12,5% dei costi diretti.

E' stato poi calcolato l'onere per IRAP, pervenendo ad un costo totale stimato per la prestazione del servizio (CS_{s_1}) pari a 6,7 milioni di euro.

Si è poi determinato il margine ragionevole di utile, calcolato tenendo conto:

- della natura di Veritas S.p.A. quale società a capitale interamente pubblico, che persegue obiettivi di equilibrio di bilancio ma non di massimizzazione del profitto;
- l'impegno contrattuale delle parti a garantire nel tempo l'equilibrio economico dei servizi affidati.

¹⁸Infatti, come riportato dal punto 31. della Comunicazione della Commissione "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)", "quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del SIEG, i costi da prendere in considerazione possono comprendere tutti i costi diretti necessari per assolvere a tali obblighi e un contributo adeguato ai costi indiretti comuni sia al SIEG che ad altre attività. I costi attribuiti ad eventuali attività diverse dal SIEG devono comprendere tutti i costi diretti e un contributo adeguato ai costi comuni."

Alla luce di queste considerazioni il margine ragionevole di utile è stato determinato in misura pari allo 0,5% dei costi complessivi del servizio.

Venendo infine alla stima dei proventi da tariffa di competenza del gestore, si è fatto riferimento alle tariffe approvate con Deliberazione del Commissario straordinario nelle competenze della Giunta Comunale n.12 del 22 gennaio 2015, da cui risultano (vedi allegato A alla delibera) ricavi attesi per 674 mila per i servizi di illuminazione votiva e per 1.927 mila euro per gli altri servizi, a cui si sono aggiunti una stima di euro 131 mila per altri servizi accessori, in linea con gli scorsi esercizi, per un totale di 2.732.000 euro.

Ad esito delle elaborazione sopra illustrate la compensazione necessaria nel 2015 per coprire i costi stimati del servizio (sensibilmente decurtati rispetto agli andamenti storici) ammonta a circa 4,1 milioni di euro.

Al lordo dell'IVA, lo stanziamento a carico del bilancio comunale 2015 ammonta a 5 milioni di euro.

La tabella di seguito riportata sintetizza le quantificazioni sopra esposte.

Tabella 4 - Compensazione economica del servizio, anno 2015

Dati in euro	
Costi diretti	5.932.000
Costi Generali (12,5% costi diretti)	741.500
Irap	122.500
Totale costi del servizio	6.796.000
Margine (0,5% costi totali)	33.980
Totale costi + margine	6.829.980
Ricavi da tariffa	2.732.000
Compensazione necessaria	4.097.980
Compensazione Iva inclusa	4.999.536

L'importo annuale della compensazione, pari a € 4.098.000 + IVA è soggetto ad adeguamento dei prezzi in base alla variazione annuale dell'indice Istat – FOI.

Viene comunque previsto nel contratto di servizio l'impegno contrattuale delle parti a garantire nel tempo l'equilibrio economico dei servizi affidati, valutando previamente, in caso di sopravvenute condizioni di squilibrio economico, una rideterminazione delle tariffe applicate agli utenti e/o degli obblighi di servizio in capo al gestore e, solo per il residuo non coperto da tali misure, da una revisione della compensazione economico a carico dell'Ente affidante.

4a condizione della Sentenza Altmark: "Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare".

L'ultima condizione della sentenza Altmark per la determinazione del livello della compensazione per l'affidamento di oneri di servizio pubblico, è specificatamente dedicata al caso di affidamenti in house, in quanto, nell'ambito degli stessi, la determinazione del valore della compensazione non è sottoposta alla "prova" della competizione per il mercato e per l'aggiudicazione del monopolio sul servizio in oggetto.

In questo caso infatti, oggetto di valutazione non è la metodologia di calcolo della compensazione o la modalità di affidamento degli obblighi di servizio pubblico, come nel caso delle tre precedenti condizioni, quanto piuttosto la modalità di determinazione del valore finale della compensazione, nel caso in cui lo stesso non venga determinato dalla competizione degli operatori economici.

In questo caso è necessario che l'ente pubblico affidante effettui un'operazione comparativa finalizzata a "simulare" una competizione per il mercato, mettendo a confronto il livello dei costi (storici o dichiarati) della società affidataria del servizio con dati desumibili dal mercato di riferimento atti a determinare il valore delle diverse voci di costo (o del costo complessivo del servizio).

L'attività comparativa prevista dalla Commissione europea e dal giudice comunitario, è effettuabile attraverso gli strumenti messi a disposizione dal mercato e sempre avendo come riferimento gli specifici obblighi di servizio pubblico oggetto dell'affidamento. In questo senso, per i mercati ove gli stessi siano stati formulati, risultano particolarmente utili gli studi di settore o ulteriori analisi indipendenti.

Per i servizi cimiteriali non risultano presenti, a livello nazionale, studi di settore specifici riguardanti la struttura e il livello dei costi ed è pertanto necessario, al fine di soddisfare la quarta condizione della sentenza Altmark, indagare nel dettaglio i costi sostenuti da società comparabili a Veritas S.p.A. per servizi svolti nel campo cimiteriale.

La modalità più efficace per analizzare il posizionamento dei costi operativi stimati nell'ambito del contratto di servizio oggetto della presente relazione rispetto al mercato sarebbe verificare il costo unitario relativo alle singole attività componenti il servizio, tuttavia, non disponendo di dati comparabili a tale livello, la modalità ritenuta più efficace per verificare il livello di costo "*di un'impresa media gestita in maniera efficiente*" appare quello di considerare i costi operativi complessivi di alcuni player del settore e individuare una o più variabili che permettano di renderli comparabili.

Al fine di poter presentare un breve quadro comparativo relativo alle determinanti economico-gestionali delle società gestrici di servizi cimiteriali si è preceduto pertanto ad una selezione di un campione composto da gestori del solo servizio cimiteriale sul territorio nazionale, al fine di individuare i relativi costi di gestione. L'analisi è stata particolarmente rivolta alle società in house di contesti similari a Venezia in quanto è raro trovare una società privata che gestisca esattamente e solamente i servizi affidati a Veritas S.p.A. e per la quale individuare esattamente il numero di plessi gestiti o la popolazione di riferimento. Al tempo stesso la dinamica dei costi cambia radicalmente nel caso si gestisca il servizio per un'area omogenea o nel caso in cui, operando sul mercato, si hanno affidamenti frammentati su diversi territori non contermini.

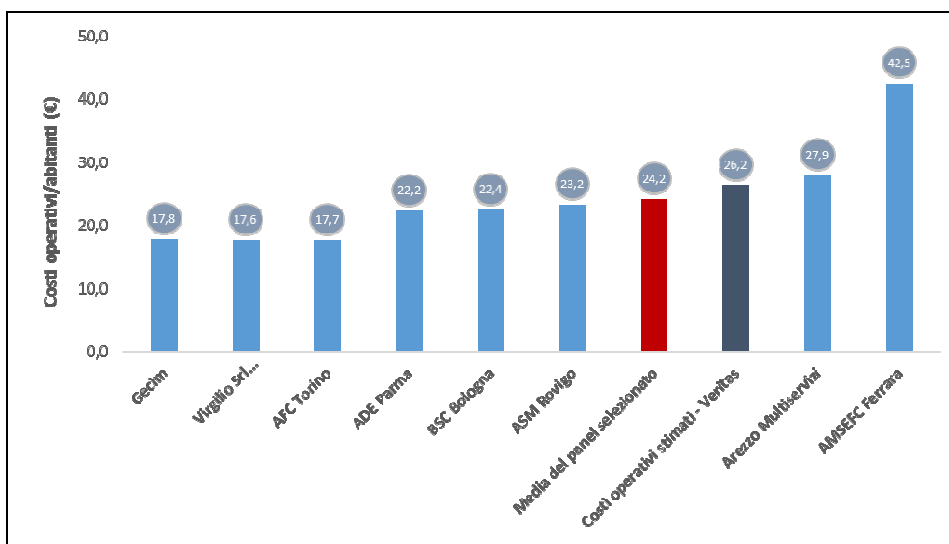
Dal punto di vista delle variabili scelte per effettuare la comparazione dei costi operativi delle diverse realtà gestionali si è scelto di utilizzare la popolazione e il numero di defunti annui nel territorio servito. Si è inoltre effettuato un approfondimento successivo relativamente al numero di plessi cimiteriali gestiti. I dati relativi ai costi operativi considerati derivano dai bilanci delle società al 31/12/2013 e i dati sulla popolazione residente e sul numero di decessi annui sono dati ISTAT (demo.istat.it) al 31/12/2013.

Alla luce di tali elementi e per la maggior trasparenza delle informazioni gestionali relative alle società in house, l'analisi è stata effettuata sulle seguenti società di gestione: AMSFC Ferrara, ASM Rovigo, ADE Parma, Arezzo Multiservizi, Bologna Servizi Cimiteriali, AFC Torino, AMA Roma, GECIM S.r.l. (operante a Berra, Ro, Lagosanto e Copparo in provincia di Bologna), Virgilio S.r.l. (San Giovanni in Persiceto, Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Sant'Agata Bolognese, comuni situati in provincia di Bologna).

Di seguito si riportano i risultati delle analisi comparative effettuate:

- **Costi operativi/abitanti e residenti:** L'analisi dei costi operativi delle aziende selezionate rapportato al numero di abitanti residenti al 31/12/2013 nei Comuni serviti permette di identificare un costo medio per abitante pari a 24,2 €, rispetto al quale, come evidenziato dalla Figura 2, i costi stimati per la gestione del servizio di Veritas risulta leggermente superiore (26,2 €/ab), sebbene inferiore ad altri contesti simili a Venezia, quali la gestione di Arezzo Multiservizi nel Comune di Arezzo e la gestione AMSEFC nel Comune di Ferrara.

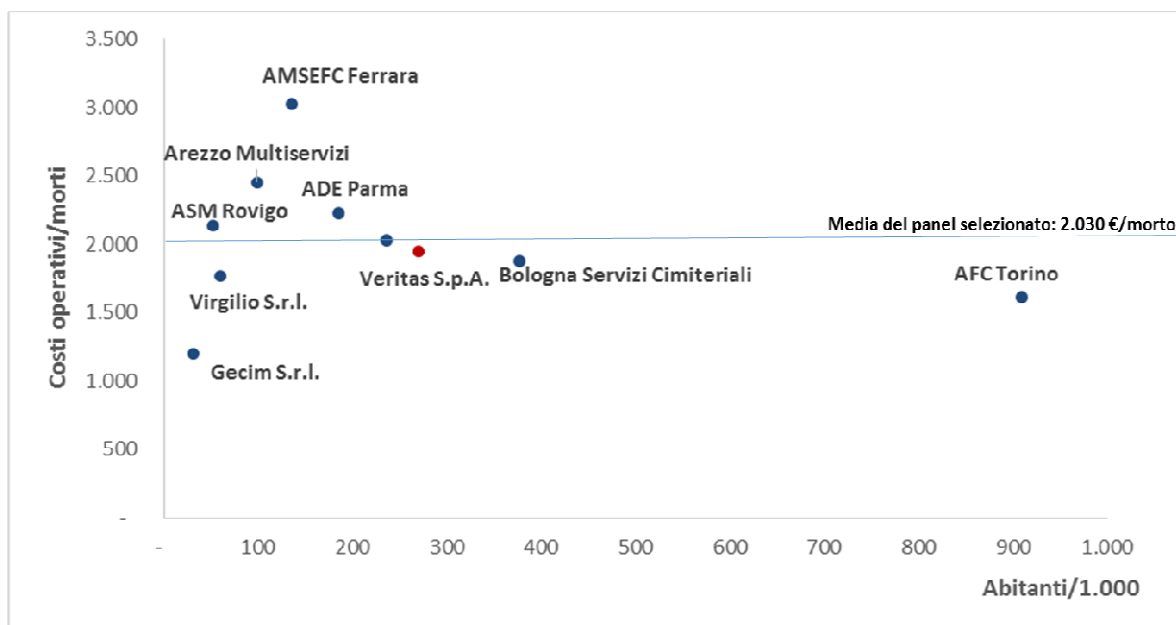
Figura 2. Analisi comparata dei costi operativi dei servizi cimiteriali, rapportate agli abitanti dei Comuni serviti.



Fonte: dati di bilancio delle società considerate. 2013.

- **Costi operativi/defunti e residenti:** il numero dei morti annuali dei Comuni per i quali è svolto il servizio incide direttamente sui costi operativi relativi alla sepoltura (inumazione, tumulazione) e alla cremazione, mentre incide indirettamente sulla manutenzione degli spazi. L'indicatore individuato oscilla da un massimo di 3.033 € a residente deceduto (AMSEFC Ferrara) fino a un minimo di 1.201 € a residente deceduto (Gecim S.r.l.). Il dato relativo ai costi operativi stimati per l'affidamento in esame a Veritas S.p.A. si colloca sotto la media del panel selezionato (1.944 €/defunto Vs 2.030 €/defunto). Nella Figura 3 è riportata una visualizzazione grafica dell'analisi comparativa effettuata, nella quale, sull'asse orizzontale è riportata la popolazione residente nel Comune o nei Comuni serviti dalle società analizzate, mentre sull'asse verticale il valore dell'indicatore "costi operativi/decessi annui". Da considerare come il dato dei decessi annui non sia esattamente identico al dato del numero di operazioni di inumazione, tumulazione e cremazione di salma effettuati nel periodo di riferimento, a motivo delle salme emigranti presso altri comuni e delle salme immigranti da altri territori nazionali o internazionali, tuttavia, con particolare riferimento alle grandi città, il dato risulta trascurabile in ottica comparativa.

Figura 3. Analisi comparata dei costi operativi dei servizi cimiteriali, rapportate al numero dei defunti dei Comuni serviti e al numero dei residenti dei Comuni considerati



Fonte: dati di bilancio delle società considerate. 2013.

Rispetto ai due indicatori di costo unitario sopra riportati, il più confacente a comparare le diverse gestioni, risulta essere “costi/defunto”, in quanto il numero di operazioni cimiteriali in senso stretto sono per quota parte dipendenti dal numero di decessi annui e alla luce della maggior correlazione, relativamente al panel selezionato fra il dato sui costi e il dato sui decessi annui.

Infine, è opportuno ricordare che la quarta condizione della sentenza *Altmark* prevede che l’analisi comparativa sui costi del servizio sia effettuata a parità di oneri di servizio pubblico, pertanto sarebbe necessario, nel caso di specie, verificare il costo di gestione delle imprese analizzate ove operassero nel contesto geomorfologico del Comune di Venezia e rispettando le medesime tariffe e i medesimi standard di qualità previste dal contratto di servizio oggetto della presente relazione.

In particolare, rispetto al particolare contesto geomorfologico e alla presenza di otto cimiteri su sedici posti nell’area lagunare del territorio comunale, appare necessario rilevare come tale elemento di contesto incida sulla dinamica dei costi, con particolare riferimento alla mobilità delle risorse umane e strumentali fra i plessi e sui costi di trasporto del materiale necessario ai diversi cimiteri.

Alla luce delle considerazioni esposte ed in particolare alla luce del fatto che i costi stimati per il servizio e inseriti nell’ambito del contratto di servizio risultano in linea con il dato medio dei gestori presi in esame nell’analisi comparativa, si ritiene di poter affermare che la quarta condizione della sentenza *Altmark* sia rispettata nel caso di specie.

7. Durata dell'affidamento in house

Nella determinazione della durata dell'affidamento del servizio cimiteriale, particolare rilevanza assume l'esigenza di renderla omogenea alla durata della concessione in uso gratuito a Veritas S.p.A. delle aree e delle infrastrutture cimiteriali.

Una scadenza del servizio antecedente a quella della concessione delle aree e relative infrastrutture comporterebbe infatti, in caso di nuovo affidamento a soggetto diverso da Veritas S.p.A., rilevanti problematiche in ordine alla coesistenza dei due operatori, con gravi complessità inerenti la determinazione e il concreto controllo delle rispettive responsabilità/obblighi, stante la natura del tutto specifica del servizio prestato.

Ai sensi delle DCC 195 del 16/17 settembre 1996 e DCC n. 276 del 2/12/1996, tale durata è definita fino al 30/09/2035, che si ritiene possa essere la medesima scadenza anche per il servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Venezia, e quindi per un periodo di 20 anni a decorrere dal 1/1/2015.

Tale durata è inoltre motivata anche dall'esigenza di ammortizzare i rilevanti investimenti richiesti al gestore per la prestazione del servizio, con particolare riferimento al completo *revamping* dell'impianto di cremazione di Marghera, come indicato nel paragrafo 4.3.

Decorso il primo quinquennio è prevista la facoltà per il Comune di Venezia di cessare anticipatamente l'affidamento, con preavviso di almeno 6 mesi e salvo indennizzo al gestore per il recupero degli investimenti non ancora ammortizzati (valore residuo). A sua volta, si prevederà nel contratto di servizio che decorso il primo quinquennio, viene data facoltà al gestore di recedere dal contratto, sempre con preavviso di almeno 6 mesi, salva l'esigenza di prosecuzione del servizio fino all'individuazione del nuovo gestore da parte dell'amministrazione comunale.