

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 22 DICEMBRE 2014

Sessione Ordinaria

Convocato il Consiglio nelle prescritte forme sono intervenuti nell'aula consiliare del Palazzo Civico, oltre al Vicepresidente Vicario MAGLIANO Silvio ed al Sindaco FASSINO Piero, i Consiglieri:

ALTAMURA Alessandro	CURTO Michele	NOMIS Fosca
ALUNNO Guido Maria	D'AMICO Angelo	ONOFRI Laura
AMBROGIO Paola	DELL'UTRI Michele	PAOLINO Michele
APPENDINO Chiara	FERRARIS Giovanni Maria	RICCA Fabrizio
ARALDI Andrea	GENISIO Domenica	SBRIGLIO Giuseppe
BERTHIER Ferdinando	GRECO LUCCHINA Paolo	SCANDEREBECH Federica
BERTOLA Vittorio	LA GANGA Giuseppe	TROIANO Dario
CARBONERO Roberto	LATERZA Vincenzo	TROMBOTTO Maurizio
CARRETTA Domenico	LIARDO Enzo	TRONZANO Andrea
CASSIANI Luca	LOSPINUSO Rocco	VENTURA Giovanni
CERVETTI Barbara Ingrid	MARRONE Maurizio	VIALE Silvio
CUNTRO' Gioacchino	MUZZARELLI Marco	

In totale, con il Vicepresidente Vicario ed il Sindaco, n. 37 presenti, nonché gli Assessori: BRACCIALARGHE Maurizio - CURTI Ilda - GALLO Stefano - LAVOLTA Enzo - LO RUSSO Stefano - LUBATTI Claudio - PASSONI Gianguido - PELLERINO Mariagrazia - TEDESCO Giuliana - TISI Elide.

Risultano assenti, oltre al Presidente PORCINO Giovanni, i Consiglieri: CENTILLO Maria Lucia - FURNARI Raffaella - LEVI-MONTALCINI Piera.

Con la partecipazione del Segretario Generale PENASSO dr. Mauro.

SEDUTA PUBBLICA

OGGETTO: AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI CREMAZIONE.

Proposta del Consigliere Curto, comprensiva degli emendamenti approvati nella presente seduta.

La cremazione è quella forma di trattamento dei cadaveri che - affiancando le pratiche della tumulazione in loculo o in tomba e l'inumazione in terra - procede alla combustione di un corpo ed alla sua riduzione in ceneri all'interno di appositi impianti, sfruttando l'effetto del calore ad elevate temperature e della conseguente evaporazione. Più nello specifico, la cremazione attualmente ha ad oggetto non soltanto i corpi dei deceduti, ma anche i nati morti, i prodotti del concepimento, i resti mineralizzati, le parti anatomiche riconoscibili di cui all'articolo 50 ex D.P.R. 285/1990 ed articolo 3 del D.P.R. 254 del 15 luglio 2003.

In Italia la cremazione trova le sue prime forme di regolamentazione, pur restando una pratica a diffusione ancora limitata, nell'articolo 59 della "Legge sull'Igiene e Sanità pubblica del Regno" (cosiddetta Legge Crispi, luglio 1888), traslato poi nell'articolo 198 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie del 1 agosto 1907.

A livello normativo si parlava però di cremazione già nel Testo Unico delle Leggi Sanitarie approvato con Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Recitava, infatti, l'articolo 343 che "la cremazione dei cadaveri è fatta in crematori autorizzati dal prefetto, sentito il medico provinciale. Di seguito i Comuni debbono concedere gratuitamente l'area necessaria nei cimiteri, per la costruzione dei crematori."

A Torino tuttavia la cremazione veniva assunta e regolata come servizio pubblico locale fin dal 1886, al di fuori ed al di là di quanto previsto espressamente dall'ordinamento nazionale, utilizzando la Città quell'autonomia che, proprio nell'individuazione dei servizi pubblici locali e nella relativa disciplina, era propria dei Comuni alla fine dell'800 ed all'inizio del '900; è noto come in quel periodo storico fossero le Amministrazioni locali ad occuparsi prioritariamente delle esigenze dei cittadini e delle comunità, anticipando l'intervento del legislatore nazionale.

In particolare, nella città di Torino le operazioni di cremazione vengono effettuate dalla SOCREM - Società per la Cremazione di Torino - che opera dal 1883 "per diffondere la pratica cremazionistica in nome della civiltà e del progresso". Ente morale dal 1892 (Regio Decreto del 25 febbraio 1892), essa ha attualmente assunto la forma giuridica di associazione di promozione sociale, ai sensi della Legge 383/2000, riconosciuta dal Ministero delle Politiche Sociali ed iscritta al n. 43 del Registro regionale centralizzato delle persone giuridiche. Ha sede in Torino, in corso Filippo Turati 11/c; codice fiscale 01910530011.

Risale al 1886 la prima concessione del Comune di Torino alla SOCREM di terreno demaniale all'interno del cimitero Monumentale per la costruzione e gestione di un impianto crematorio, al fine di esercitare in concessione il servizio pubblico locale di cremazione. Il Comune concedeva inoltre l'occupazione di area demaniale con uffici e con cellette, ovvero locali per la conservazione delle ceneri (deliberazione di Giunta Comunale e relativa convenzione del 14 ottobre 1886).

Nel 1978 il Comune di Torino concesse alla SOCREM - per novantanove anni ed a titolo

gratuito - un'area di 3.380 metri quadri presso il cimitero monumentale: parte per la costruzione di un nuovo impianto crematorio, sempre al fine di gestire il servizio di cremazione, e parte per la costruzione di uffici e di cellette destinate a ricevere le ceneri (convenzione del 5 luglio 1978, repertorio n. 25187/4836, in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale 6 dicembre 1977).

La SOCREM ha inoltre costruito nelle aree cimiteriali concesse numerosi altri edifici e strutture accessori (porticati, sale ricevimento feretri, sala commiato, salone e corridoi con cellari, locali tecnici per cerimonieri, magazzini, sale deposito e locali tecnici, giardini, ecc.) ed impianti (di filtraggio, di raccolta e polverizzazione ceneri, di refrigerazione salme, di illuminazione, di diffusione sonora, di videosorveglianza, ascensori, eccetera).

Nel 1987 la cremazione dei corpi delle persone decedute è stata riconosciuta con legge dello stato quale servizio pubblico a domanda individuale (articolo 12, comma 4, del Decreto Legge 31 agosto 1987, n. 359) e la Città di Torino ha nuovamente affidato tale servizio alla SOCREM, disciplinandolo con una prima convenzione nel 1989, successivamente rinnovata per venti anni nel 1994, stipulata in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale del 30 maggio 1994 (mecc. 9403555/40).

Nel marzo 2001 è entrata in vigore la Legge 30 marzo 2001, n. 130, recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri". Con tale normativa, all'articolo 6, si è disposto che "... le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione.". Il secondo comma dell'articolo 6 ha previsto poi che "la gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali ... Agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'articolo 5, comma 2.".

Con riguardo al servizio di cremazione, non c'è dubbio alcuno in ordine alla sua rilevanza economica, alla luce della significativa dimensione economica degli investimenti necessari e dei volumi dei costi e dei ricavi generali, nonché della concorrenza che caratterizza gli impianti tra loro.

In seguito all'entrata in vigore della norma che prevedeva che tutte le concessioni di gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica perdessero efficacia al 31 dicembre 2006 (comma 15-bis dell'articolo 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267), la Città di Torino ha dapprima riaffidato transitoriamente alla SOCREM il servizio di cremazione, alle medesime condizioni e modalità previste dalla convenzione stipulata in esecuzione della deliberazione del 1994 sopra citata, per la durata 1 gennaio 2007 - 31 marzo 2007 (determinazione mecc. 2006 11038/040). Quindi il Consiglio Comunale ha autorizzato la prosecuzione del servizio per tre anni, approvando

contestualmente uno schema di contratto di servizio (deliberazione del Consiglio Comunale del 19 marzo 2007, mecc. 2006 07677/040). Infine l'oggetto di tale deliberazione è stato ribadito con atto dirigenziale (determinazione 30 marzo 2007, mecc. 2007 01921/040), confermando l'affidamento per il periodo 1 aprile 2007 - 31 dicembre 2009.

Nelle more della procedura di affidamento del servizio in ottemperanza secondo le modalità ed alle condizioni previste dalla normativa nel frattempo intervenuta, la Giunta Comunale ha infine nuovamente prorogato l'affidamento alla SOCREM, questa volta senza fissazione di termine finale, alle condizioni previste nel contratto di servizio del 2007 sopra citato (deliberazione di Giunta Comunale del 21 dicembre 2010 mecc. 2010 08877/064).

Tracciando una valutazione di massima sull'esperienza acquisita in relazione all'affidamento ad un soggetto terzo per un così lungo periodo temporale del servizio in regime di esclusiva, mentre da un lato pare doveroso riconoscere che la gestione è sempre stata improntata ad una forte attenzione alla cultura della cremazione, alla considerazione delle esigenze dei famigliari, alla dignità del cerimoniale - in osservanza di uno specifico statuto, che è quello di un'associazione di promozione sociale e non di un'impresa, e forte di una lunga e apprezzabile tradizione in tal senso - dall'altro lato non si può non rilevare che il bilancio dei costi/benefici della gestione del servizio con tale modalità e per mezzo di una struttura associativa non si è rivelata probabilmente la scelta più opportuna. Ciò in considerazione sia della struttura organizzativa del gestore, che è limitata dalla forma e dai vincoli associativi e non può esercitare in forma di impresa, sia della circostanza che i servizi cimiteriali nel loro complesso sono attualmente gestiti - nello stesso ambito cimiteriale - da due diversi soggetti: un'associazione per il servizio di cremazione ed una società in house del Comune per tutti gli altri servizi cimiteriali, con le ovvie diseconomie che questo comporta; tra queste: maggiori costi di coordinamento; duplicazioni di spese; impossibilità di generare risparmi di gestione. Prova ne sia che, pur avendo l'attuale gestore sempre ricevuto l'attribuzione di diritti di esclusiva sulla gestione della sua parte del servizio, le tariffe per la cremazione risultano essere costantemente intorno ai massimi previsti, le economie di gestione normalmente realizzabili in regime di monopolio non sono mai destinate alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti o all'aumento del canone di concessione riconosciuto al Comune, che ha continuato negli anni ad attestarsi su una cifra poco più che simbolica. Da una relazione di AFC Torino S.p.A. si evince, per esempio, che il costo per la cremazione dei resti mortali residui dalle estumulazioni delle sepolture in loculo comporta per il Comune di Torino, che è indirettamente l'utente di tale servizio, costi crescenti in misura allarmante (300.000 Euro nel 2011; 600.000 Euro nel 2012 e circa 1.000.000 di Euro nella previsione per il 2013), sui quali però il Comune stesso non ha alcuno strumento di contenimento, essendo essi generati da elementi esogeni e totalmente esclusi dal suo potere di indirizzo, controllo e coordinamento. Esemplificativo è leggere lo statuto della AFC Torino S.p.A., che recita infatti: "La Società ha per oggetto l'espletamento dell'insieme unitario ed integrato dei servizi pubblici locali cimiteriali così come definiti dalle vigenti norme statali e regionali e sintetizzabili in: trasporto funebre istituzionale; gestione

dell'obitorio; servizi di illuminazione votiva; servizi di cremazione; operatività cimiteriale". A completamento di tale complesso di servizi mancava finora quello della cremazione. È rimasta inoltre lettera morta la previsione contenuta nella deliberazione del Consiglio Comunale del 19 marzo 2007 (mecc. 2006 07677/040), secondo la quale il gestore si sarebbe impegnato a dare attuazione a tutte le attività di coordinamento con eventuali altri gestori che il Comune avesse individuato.

Rilevato che alla data odierna è scaduta la succitata convenzione ventennale del 1994, si pone inoltre il problema dell'applicabilità al servizio di cremazione dell'articolo 34, comma 21, Decreto Legge. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, che stabilisce "gli affidamenti in essere (facendo riferimento a quelli relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica) 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 pubblicano, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20...Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".

Il termine di cui al predetto comma 21 dell' articolo 34 è stato prorogato dall'articolo 13 del Decreto Legge 150/2013 (cosiddetto "decreto milleproroghe") convertito in Legge 27 febbraio 2014 n. 15. In particolare:

- a) In deroga a quanto previsto dal citato articolo 34 comma 21 del Decreto Legge 179/2012, "... al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014" (comma 1). Tale disposizione consente quindi di evitare la cessazione ex lege prevista per gli affidamenti non conformi per i quali non siano stati rispettati gli obblighi, entro il 31 dicembre 2013, di cui all'articolo 34 comma 21 (ossia adeguamento con apposita relazione, indicazione della data di scadenza nel contratto o altro atto regolatorio): tali affidamenti quindi rimangono eccezionalmente efficaci fino, al massimo, al 31 dicembre 2014 al fine di evitare interruzioni del servizio pubblico;
- b) "La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del Decreto-Legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014" (comma 2);
- c) "Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014." (comma 3): quindi, in caso di mancato rispetto degli obblighi di cui al

comma 1 (adeguamento o cessazione volontaria dell'affidamento entro il 31 dicembre 2014) e/o di cui al comma 2 (istituzione dell'ente di governo ai sensi dell'articolo 3-bis cit. e deliberazione dell'affidamento entro il 30 giugno 2014), cessano ex lege alla data del 31 dicembre 2014 tutti gli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea (sanzione già prevista dall'articolo 34 citato, la cui operatività slitta quindi al 31 dicembre 2014).

La lettura più plausibile della norma sembra quella di sollecitare, con specifico riguardo a tutti gli affidamenti in essere al 2014 che non siano conformi alla normativa europea, l'adeguamento alla suddetta normativa (vedi comma 1) ovvero l'attivazione delle procedure di affidamento dei servizi (tramite la deliberazione dell'affidamento entro il 30 giugno 2014, vedi comma 2), prevedendone in mancanza, comunque, la cessazione ex lege al 31 dicembre 2014: per tali affidamenti non conformi quindi resterebbe ferma l'alternativa adeguamento/cessazione (deliberata dall'ente ovvero ex lege, come sanzione per la violazione dei divieti di cui alla disposizione in commento).

Occorre dunque procedere ad un nuovo affidamento del servizio, nelle forme e nei modi previsti dalla normativa attualmente vigente.

Il servizio di cremazione, come sopra ricordato, è classificabile tra i servizi pubblici locali (articolo 6, comma 3, della Legge n. 130/2001) a domanda individuale (Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 n. 18 ed articolo 12 del Decreto Legge 359/1987).

In base ai principi generali della materia, ribaditi in numerose pronunce giurisprudenziali, si può ritenere che tale servizio rientri nel novero di quelli a rilevanza economica.

Un servizio pubblico viene considerato di rilevanza economica quando s'innesta in un settore nel quale esista, perlomeno in potenza, una redditività e, quindi, una competizione sul libero mercato, indipendentemente da forme di finanziamento pubblico, più o meno cospicuo, dell'attività in questione (vedi tra i tanti: Tar Sardegna, sez. I, 2 agosto 2005, n. 1729; Tar Puglia, Bari, sez. I, 12 aprile 2006, n. 1318; Tar Lazio, sez. II, 23 agosto 2006, n. 7373; Tar Puglia, Bari, sez. III, 11 settembre 2007, n. 2103; Tar Lazio, sez. Latina, 9 gennaio 2009, n. 12; Tar Toscana, sez. I, 8 settembre 2009, n. 1430; Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5781; Consiglio di Stato, sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Nel caso del servizio di cremazione si può ben ritenere che esso presenti le caratteristiche sopra citate, alla luce della significativa dimensione economica degli investimenti necessari e dei volumi di costi e ricavi generati, nonché, a tal motivo, della concorrenza che indubbiamente interessa quantomeno a livello potenziale i fornitori di impianti ed i prestatori delle attività di manutenzione e gestione.

Per quanto riguarda la scelta tra le diverse modalità di gestione possibili, le norme oggi applicabili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica sono quelle ricavabili dai principi comunitari in materia di servizi pubblici di interesse economico generale. Non sono pertanto più invocabili i limiti dettati dall'articolo 23-bis del Decreto Legge 112/2008 prima della sua

abrogazione in seguito alla consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011 e dal novellato articolo 4 del Decreto Legge 138/2011 prima della pronuncia di illegittimità ad opera della Corte Costituzionale (sentenza 199/2012).

Tali principi esprimono una sostanziale indifferenza e neutralità rispetto alla scelta sopra ricordata, che rientra nella libertà e nel potere di autorganizzazione dell'ente locale, come peraltro inequivocabilmente chiarito dal parere protocollo numero 0035863 del 21 luglio 2014 dell'Autorità Garante delle concorrenze del mercato richiesto dalla Città di Torino: "la questione sollevata dal Comune di Torino ripropone il tema già affrontato dall'Autorità in alcune occasioni, delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali nell'ipotesi in cui le infrastrutture essenziali/strumentali all'erogazione dei servizi siano di proprietà di soggetti privati. La circostanza che l'articolo 6 della Legge n. 130/2011 attribuisca ai Comuni la titolarità della gestione dei crematori (che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del T.U.E.L., D.Lgs. n. 267/2000), al di là del regime di proprietà e delle modalità del loro finanziamento, consente di ritenere che al Comune sia rimessa la scelta tra una delle forme di gestione del servizio consentite dall'ordinamento, salvi gli eventuali diritti del soggetto proprietario a vedersi riconosciuto il valore del bene non ancora ammortizzato o eventualmente un canone di utilizzo per l'accesso".

Il servizio di cremazione, come già evidenziato, è un servizio pubblico locale a rilevanza economica e, in quanto tale, disciplinato dalle previsioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del Decreto Legge n. 179/2013 e dell'articolo 13 del Decreto Legge n. 150/2011 che, come noto, impongono la regolarizzazione dei modelli di gestione dei servizi, attraverso la scelta tra una delle tre possibili modalità di gestione offerte dal quadro normativo vigente (gara per l'aggiudicazione del servizio, gara per la selezione del socio privato o affidamento secondo modalità in house). È evidente che, non integrando la SOCREM i caratteri dell'organismo in house o della società soggetta a controllo pubblico l'attuale affidamento diretto, ove non regolarizzato, è destinato ad essere travolto dall'effetto di cessazione automatica di cui all'articolo 13 del Decreto Legge n. 150/13; la scelta che l'Amministrazione è chiamata a fare per affidare il servizio deve essere operata dallo stesso alla luce dei consueti parametri di esercizio delle decisioni discrezionali, vale a dire: valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, individuazione del modello più efficiente ed economico, adeguata istruttoria e motivazione (vedi sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI., n. 762/2013). Tale ultimo parametro è stato da ultimo esplicitato, con specifico riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, dal Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, articolo 34, comma 20, il quale prevede la redazione e la pubblicazione sul sito Internet della Città di una relazione a duplice contenuto:

- a) indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti normativi previsti per la forma di affidamento prescelta;
- b) definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le eventuali compensazioni economiche.

Il Comune di Torino è dunque chiamato oggi a liberamente determinarsi di scegliere tra: gestione diretta, in economia o con azienda speciale; gestione tramite soggetti pubblici sui quali l'ente pubblico eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici; gestione affidata a terzi individuati mediante gara (inclusa l'ipotesi della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio ad una società mista costituita ad hoc, secondo la figura del cosiddetto PPPI: partenariato pubblico-privato istituzionalizzato).

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'anticipata e automatica scadenza dell'affidamento non conforme alla disciplina di riforma dei servizi pubblici locali non può essere in alcun modo evitata ed impone il tempestivo avvio del procedimento di indizione della gara ad evidenza pubblica per il conferimento del servizio di cremazione al fine di evitare gestioni sine titulo e problemi ai danni della collettività.

Come già citato al riguardo, è stato richiesto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di esprimere parere ai sensi dell'articolo 22 della Legge 10 ottobre 1990 n. 287 in ordine alle modalità di gestione del servizio di cremazione nel Comune di Torino, riscontrato con nota del 21/07/2014 prot. 35863. In particolare, il Garante evidenzia, come possibilità: "Laddove, diversamente, il Comune ritenesse di dover bandire una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del gestore in esclusiva dell'impianto di cremazione di Torino, potrebbe valutare, in alternativa, l'ipotesi del riscatto dell'impianto di cremazione e la conseguente gara per il servizio o bandire una gara che contempra un meccanismo di subentro dell'aggiudicatario nella gestione dell'impianto, sulla falsa riga di quanto previsto dall'abrogato articolo 23-bis del Decreto Legge n. 112/2008. In relazione alla prima ipotesi basti ricordare che nel settore dell'illuminazione pubblica, che presenta evidenti profili di analogia con il caso di specie, il riscatto degli impianti (cfr. Regio Decreto 5 ottobre 1925 n. 1568 e Decreto Legge n. 902/1986) è stato ammesso dalla giurisprudenza.

Quanto poi all'eventualità che l'ente locale non intenda o non abbia la possibilità di sostenere economicamente il riscatto, tale circostanza non osta al fatto che possa essere indetta la gara per il riaffidamento del servizio pubblico nell'ipotesi in cui gli impianti siano in parte o integralmente di proprietà di soggetti terzi. Come si ricorderà, l'articolo 10 del D.P.R. 7 settembre 2010 n. 168 disciplinava la cessione dei beni in caso di subentro nella gestione dei servizi pubblici locali prevedendo che, nei casi in cui i beni essenziali/strumentali alla gestione del servizio non fossero stati interamente ammortizzati, il gestore subentrante avrebbe corrisposto al precedente gestore un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli stessi. Tale importo dovrebbe essere indicato nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara per l'affidamento del servizio. Pertanto, gli enti locali non sono costretti a sostenere l'eventuale indennizzo da pagare al gestore uscente, potendolo indicare nel bando di gara come importo di cui si debba far carico il vincitore della gara".

Pertanto raccogliendo le indicazioni dell'Authority, la Città di Torino intende mettere a gara il servizio di cremazione nei cimiteri cittadini, con le modalità di cui all'articolo 30 del

D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., attraverso la messa a disposizione degli impianti SOCREM. Si applicheranno le norme del codice dei contratti richiamate espressamente dal bando di gara e quelle che costituiscono estrinsecazioni essenziali dei principi di diritto dell'Unione europea applicabili alle concessioni.

In particolare, la concessione avrà ad oggetto la gestione del servizio pubblico locale di cremazione per i deceduti, i nati morti, i prodotti del concepimento, i resti mortali, i resti mineralizzati, le parti anatomiche riconoscibili di cui all'articolo 50 ex D.P.R. 285/1990 e articolo 3 del D.P.R. 254 del 15 luglio 2003 mediante la stipulazione di un apposito contratto di servizio per la durata di anni venti, gestione che dovrà avvenire in coerenza con il servizio integrato di gestione cimiteriale affidato ad AFC S.p.A. e in collaborazione con l'azienda.

Per lo svolgimento del servizio, l'aggiudicatario avrà a disposizione la struttura sita presso il Cimitero Monumentale, comprendente l'impianto di cremazione consistente in 5 linee di forni, i locali e le attrezzature ivi contenuti, individuati nella planimetria allegata al contratto di servizio. Trattandosi di beni di proprietà superficaria di SOCREM, la messa a disposizione avverrà attraverso il riconoscimento a favore della stessa SOCREM di un equo indennizzo definito in base alla normativa vigente, sul presupposto della revoca delle concessioni patrimoniali e del conseguente consolidamento in capo alla Città del diritto di proprietà piena a far data dall'ingresso del gestore subentrante. A tal proposito si precisa che il predetto valore sarà garantito mediante la presentazione di polizza fideiussoria di pari importo a favore della Città, che ne diventerà piena proprietaria per accessione al momento della riconsegna degli immobili e degli impianti da parte del concessionario uscente finalizzata all'inizio dell'esecuzione.

Il fabbricato al servizio del crematorio, le aree di pertinenza, i locali, gli impianti e le apparecchiature ivi contenuti sono consegnati, all'inizio del contratto, funzionanti e in condizioni di normale manutenzione.

Con riguardo ai contenuti principali della concessione, il soggetto individuato dovrà garantire la continuità del servizio assicurando, in via prioritaria una attenta programmazione degli interventi di manutenzione preventiva, ordinaria e straordinaria degli impianti, tale da evitare ogni anomalia di funzionamento a qualsiasi titolo dovuta; il monitoraggio in continuo dello stato degli impianti e delle condizioni delle apparecchiature ad essi collegate; la conduzione del servizio in totale osservanza degli adempimenti e dei controlli amministrativi e tecnici prescritti dalla normativa nazionale e regionale che disciplina la specifica attività; la conduzione degli impianti e del servizio in totale osservanza delle normative in materia di prevenzione incendi, antinfortunistica, sicurezza del lavoro, inquinamento ambientale, contenimento dei consumi energetici.

Il concessionario dovrà altresì assicurare la costante manutenzione, efficienza e decorosità degli impianti, delle strutture e degli ambienti mediante:

- la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti idrico, elettrico, telefonico, di riscaldamento e di condizionamento al servizio della palazzina, intestandosi le relative

utenze;

- la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti e delle attrezzature antincendio;
- la manutenzione ordinaria dei locali;
- il servizio di pulizia dei locali.

Il concessionario è tenuto a mantenere in piena e costante efficienza l'impianto di cremazione esistente e le annesse apparecchiature ausiliarie, garantendo l'esecuzione di tutti gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e programmata già fissati dall'installatore dell'impianto medesimo.

Per lo svolgimento del servizio, il concessionario è autorizzato a riscuotere le tariffe per la cremazione di salme fissate con le modalità inizialmente stabilite con Decreto 1 luglio 2002 del Ministero dell'Interno. La tariffa massima di riferimento per la cremazione di cadavere è quella stabilita con Decreto 16.5.2006 del medesimo Ministero dell'Interno ed annualmente adeguata con le modalità stabilite dal decreto stesso. Tra le operazioni connesse alla tariffa per la cremazione non è compresa la fornitura dell'urna cineraria.

Va precisato che la SOCREM è un'associazione di promozione sociale che ha per scopo tra l'altro la cremazione di Soci defunti, i quali all'atto dell'adesione pagano una quota associativa pari al corrispettivo in vigore al momento dell'iscrizione e che possono anche ottenere la concessione di una celletta corrispondendo la relativa tariffa. Ai soci SOCREM, la Città, attraverso il nuovo concessionario, garantirà analogo diritto alle condizioni già pattuite con l'associazione, dietro versamento da parte dell'ente morale all'Amministrazione di un importo da determinarsi forfettariamente per ogni socio iscritto alla data dell'effettivo inizio della nuova gestione ed entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione.

La concessione viene aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il valore del contratto è fissato con riferimento al numero cremazioni 2013 moltiplicato la tariffa ministeriale.

Nella stesura del capitolato, si inseriranno anche le tariffe relative alla cremazione dei resti mortali effettuate d'ufficio, con possibilità di valutarle nell'ambito dell'offerta economica.

Con riguardo agli investimenti, essi devono essere ammortizzati nel periodo di validità della concessione.

Nel quinquennio immediatamente antecedente la scadenza della concessione, il concessionario deve limitarsi a garantire l'occorrente manutenzione degli impianti in modo da assicurare il buon funzionamento del servizio.

Qualora nell'ultimo quinquennio, previa autorizzazione o richiesta del Comune, risultino comunque necessari interventi straordinari, gli eventuali oneri non ammortizzati al termine della concessione vengono accollati al concessionario subentrante. A tal fine, per ogni intervento eseguito in tale ultimo periodo, il concessionario deve presentare un piano di ammortamento.

Il concessionario deve costituire, prima della stipula del contratto, garanzia fideiussoria, nella forma di fideiussione bancaria o polizza assicurativa, nella misura del 10% dell'importo

del canone annuo di concessione a favore del Comune moltiplicato per tutta la durata della concessione, a garanzia dell'esatto adempimento di tutte le obbligazioni assunte, del pagamento di eventuali penalità comminate nonché del rimborso delle somme che il Comune dovesse eventualmente sostenere durante l'esecuzione del contratto a causa di inadempimento o non corretta esecuzione dei servizi secondo quanto previsto dal contratto.

La stazione appaltante si riserva la facoltà, senza che i concorrenti nulla abbiano a pretendere, di sospendere e/o non concludere il procedimento di gara o di non pervenire all'aggiudicazione, nonché quella di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente ed idonea, secondo quanto previsto dall'articolo 81, comma 3, del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i..

L'Amministrazione potrà procedere all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta, purché congrua e conveniente.

Il contratto di servizio prevede anche una clausola sociale di salvaguardia, che contempla l'obbligo di assorbire ed utilizzare prioritariamente nell'espletamento del servizio, qualora disponibili, i lavoratori che già vi erano adibiti quali dipendenti del precedente concessionario, compatibilmente con l'organizzazione dell'impresa subentrante e con le esigenze tecnico-organizzativo e di manodopera previste. Nel capitolato sarà previsto a tal fine che gli operatori dichiarino - in sede di offerta - di accettare tutte le condizioni particolari, per l'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari.

Relativamente alla disponibilità degli impianti di proprietà della Città, così come dettagliati nel documento tecnico allegato al contratto di servizio, essi sono concessi in uso per la durata dell'affidamento.

In ogni caso è vietata la cessione, anche parziale, del contratto, nonché la subconcessione pena la decadenza.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, poiché occorre garantire l'effettuazione e la continuità di un servizio essenziale, è necessario ed opportuno autorizzare la SOCREM a proseguire nella gestione del servizio di cremazione per i deceduti, i nati morti, i prodotti del concepimento, i resti mortali, i resti mineralizzati, le parti anatomiche riconoscibili di cui all'articolo 50 ex D.P.R. 285/1990 ed articolo 3 del D.P.R. 254 del 15 luglio 2003, nelle more dell'espletamento della procedura di gara e secondo le condizioni previste nel contratto di servizio avente ad oggetto "Contratto di servizio tra la Città di Torino e la SOCREM per l'autorizzazione alla prosecuzione della gestione del servizio di cremazione", già approvato in data 19 marzo 2007 con deliberazione del Consiglio Comunale (mecc. 2006 07677/040).

Con riguardo al ruolo delle associazioni dei consumatori, esse saranno coinvolte in una fase successiva,- "in sede di stipula del contratto di servizio" - recita l'articolo 2 comma 461 Legge Finanziaria per il 2008 - volta a garantire i diritti degli utenti al rispetto della Carta della Qualità dei Servizi predisposta d'intesa con le associazioni medesime. Con queste associazioni e con le associazioni cremazioniste a partire da SOCREM venga previsto un Comitato di controllo sul contratto di servizio con stringenti poteri di proposta sanzionatoria tesi a garantire

un servizio di qualità nel tempo.

In occasione del nuovo affidamento della gestione del servizio, si avverte inoltre l'opportunità di ridare impulso alla promozione della cultura della cremazione, che rispetta il ricordo della vita delle generazioni passate e le condizioni di vita di quelle future. A tal fine dovrà essere realizzato un migliore coordinamento delle iniziative e degli sforzi dei diversi soggetti cittadini che condividono tale orientamento. Primo tra tutti la SOCREM, alla quale viene unanimemente riconosciuta una lunga ed apprezzata tradizione in questo ambito, nel rispetto delle convinzioni religiose nonché dei principi e delle convinzioni culturali ed etiche di tutti i cittadini. Tale coordinamento potrà assumere anche forme strutturate, attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa e convenzioni.

Per quanto concerne infine le cellette di raccolta delle ceneri, la concessione amministrativa della porzione di terreno del demanio cimiteriale sulla quale tali cellette sono state edificate ed ora insistono sottende un rapporto giuridico che lega il privato che le utilizza alla Città per molti aspetti diverso da quelli sopra richiamati. Tale rapporto è configurabile come un diritto al sepolcro, qualora esercitato nei modi ed entro i limiti segnati da tale diritto. Al pari delle altre concessioni amministrative ricordate, essa crea nel concessionario un diritto soggettivo perfetto, di natura reale, per questa ragione opponibile nei confronti degli altri privati. Tale diritto, viceversa, si affievolisce, degradando ad interesse legittimo, nei confronti dell'Amministrazione Comunale, allorché questa utilizzi il potere amministrativo di cui dispone, che le consente di revocare la concessione nel caso in cui esigenze di pubblico interesse per la tutela dell'ordine o del buon governo del cimitero impongano questo tipo di provvedimenti. Il diritto al sepolcro è però entro determinati limiti trasmissibile a terzi e, inoltre, le vicende relative al servizio di cremazione non incidono sulla concessione in questione.

Ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del Regolamento del Decentramento del Comune di Torino, n. 224, non si ritiene che la presente deliberazione rivesta un interesse diretto circoscrizionale, in quanto si verte sull'organizzazione di un servizio pubblico locale cittadino; pertanto non si provvede all'invio alle Circoscrizioni per l'acquisizione del previsto parere.

È stato chiesto il parere dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, ai sensi dell'articolo 81, comma 6, lettera b) dello Statuto della Città e dell'articolo 80 del Regolamento del Consiglio Comunale, n. 286.

Ritenuto che non ricorrano nel caso di specie i presupposti per la valutazione dell'impatto economico dell'atto, in quanto pur essendo possibile ipotizzare un effetto virtuoso sulla spesa della scelta qui adottata, la sua quantificazione sarà possibile nella sede idonea, ovvero in allegato alla successiva deliberazione di approvazione del contratto di servizio con l'affidatario, il quale conterrà tutte le obbligazioni reciproche assunte dalle parti e la quantificazione degli oneri economici che queste comportano.

Tutto ciò premesso,

IL CONSIGLIO COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'articolo 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Vista la Legge 30 marzo 2001, n. 130 "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri";

Visto il D.P.R. 18 settembre 1990, n. 285 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria", articoli 78-81;

Visto il D.L. 31 agosto 1987, n. 359 "Provvedimenti urgenti per la finanza locale", articolo 12;

Visto il D.L. 27 dicembre 2000, n. 392 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali", articolo 1, comma 7-bis;

Visto il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", articolo 30;

Visto il D.L. 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", articolo 3-bis;

Visto il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", articolo 34, commi 20-23;

Vista la Legge Regionale 31 ottobre 2007, n. 20 "Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri";

Vista la Legge Regionale 3 agosto 2011, n. 15 "Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della Legge Regionale del 31 ottobre 2007, n. 20 (Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri)", articoli 10, 12, 16;

Visto il Regolamento comunale n. 264 "Regolamento per il servizio mortuario e dei cimiteri", articoli 34-40.

Viste la deliberazione di Giunta Comunale del 16 ottobre 2012 (mecc. 2012 05288/128) e le circolari dell'Assessorato al Bilancio, Tributi, Personale e Patrimonio del 30 ottobre 2012 prot. 13884 e del 19 dicembre 2012 prot. 16298 sulla valutazione di impatto economico;

Effettuate le valutazioni ritenute necessarie;

Dato atto che i pareri di cui all'articolo 49 del suddetto Testo Unico sono:

- n.) nonché dei pareri espressi in calce agli emendamenti approvati;
- n.) nonché dei pareri espressi in calce agli emendamenti approvati;

procede alla votazione nei modi di regolamento.

Risultano assenti dall'Aula, al momento della votazione:

Ambrogio Paola, Carretta Domenico, D'Amico Angelo, Ferraris Giovanni Maria, Lospinuso Rocco, Marrone Maurizio

PRESENTI 31

VOTANTI 23

ASTENUTI 8:

Carbonero Roberto, il Sindaco Fassino Piero, Genisio Domenica, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, il Vicepresidente Vicario Magliano Silvio, Nomis Fosca, Ricca Fabrizio

FAVOREVOLI 16:

Alunno Guido Maria, Appendino Chiara, Bertola Vittorio, Cassiani Luca, Cervetti Barbara Ingrid, Curto Michele, Dell'Utri Michele, La Ganga Giuseppe, Laterza Vincenzo, Muzzarelli Marco, Onofri Laura, Paolino Michele, Sbriglio Giuseppe, Troiano Dario, Trombotto Maurizio, Ventura Giovanni

CONTRARI 7:

Altamura Alessandro, Araldi Andrea, Berthier Ferdinando, Cuntrò Gioacchino, Scanderebech Federica, Tronzano Andrea, Viale Silvio

Il Presidente dichiara che il Consiglio Comunale

DELIBERA

- 1) di approvare la revoca, per le motivazioni espresse in narrativa che qui integralmente si richiamano, delle concessioni a favore della SOCREM di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale del 5 ottobre 1886 e della Giunta Municipale del 14 novembre 1977, limitatamente agli impianti ed alle strutture dedicate al servizio di cremazione e finalizzata alla messa a disposizione degli stessi, a far data dall'individuazione del gestore subentrante, aggiudicatario della procedura di gara per l'affidamento del servizio di cremazione;
- 2) di approvare, per le motivazioni espresse in narrativa e che qui integralmente si richiamano, la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio pubblico locale di cremazione per i deceduti, dei nati morti, dei prodotti del concepimento, dei resti mortali, dei resti mineralizzati, delle parti anatomiche riconoscibili per la durata di venti anni, con le modalità di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i.. La durata tiene conto dell'equilibrio economico-finanziario complessivo della gestione, in considerazione del fatto che al precedente gestore è riconosciuto, a carico del concessionario subentrante, un equo indennizzo definito in base

alla normativa vigente. Il gestore subentrante, entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione del servizio, ha l'obbligo di corrispondere alla Città tale indennizzo che verrà riversato immediatamente a SOCREM; a garanzia di tale obbligo, egli è tenuto a prestare idonea garanzia fideiussoria per l'intero ammontare del citato indennizzo, a beneficio della Città. Si applicheranno le norme del Codice dei Contratti richiamate espressamente dal bando di gara e quelle che costituiscono estrinsecazioni essenziali dei principi di diritto dell'Unione europea applicabili alle concessioni.

L'aggiudicazione sarà effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 83 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i..

- 3) di approvare le linee di indirizzo per lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica relativamente al possesso dei requisiti generali previsti dal Codice dei Contratti pubblici, contenute in narrativa. Procedura che dovrà tenere in adeguato conto l'assoluta qualità del progetto e del servizio perché ai cittadini all'attuale livello di costo, si continui a garantire tanto i servizi previsti dalla normativa di cui al Decreto Ministero degli Interni, 1 luglio 2002, articolo 2 (Operazioni connesse alla tariffa per la cremazione), sia i servizi ad oggi forniti senza aggravio:
 - la cremazione effettuata in giornata e comunque entro le 48 ore dall'arrivo del feretro.
 - rito di commiato all'arrivo del feretro al Tempio Crematorio di Torino e un rito per il momento della consegna dell'urna cineraria che prevedano in adeguate sale/spazi:
 - l'assistenza di cerimonieri ed aiutocerimonieri formati e qualificati e di un pianista qualificato per l'esecuzione di brani durante i funerali;
 - la personalizzazione della cerimonia attraverso la scelta di musiche, letture, eccetera;
 - la possibilità di una ulteriore cerimonia per la consegna dell'urna cineraria con la personalizzazione.
- 4) di dare mandato agli uffici competenti di elaborare lo schema di contratto di servizio in modo da garantire una gestione efficiente ed efficace, autorizzando fin d'ora il legale rappresentante del Comune a sottoscrivere il Contratto di servizio per l'affidamento dei servizi con la possibilità di apportare ogni altra integrazione e/o specificazione derivante da quanto assunto dal soggetto aggiudicatario della concessione in sede di offerta tecnica, fermo restando al di fuori di tale ipotesi la possibilità di apportare allo stesso modifiche non sostanziali al testo. Parallelamente di dare mandato agli uffici competenti di elaborare uno schema di convenzione con le associazioni di consumatori e le associazioni cremazionistiche per la costituzione di un Comitato di controllo per il servizio stesso con stringenti poteri di proposta sanzionatoria nei casi di violazione del contratto;
- 5) di demandare a successivi provvedimenti la realizzazione della procedura di cui al precedente punto 2);
- 6) di autorizzare, fermo restando gli indirizzi approvati dal presente provvedimento, i

competenti uffici a predisporre la documentazione di gara con tutte le modificazioni che si rendessero tecnicamente necessarie, tenuto conto del criterio generale di riferimento costituito dal servizio attualmente svolto.

Il Presidente, in considerazione dell'urgenza che la deliberazione testé approvata produca subito i suoi effetti, propone che la deliberazione stessa sia dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'articolo 134, comma 4, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento, ai sensi di legge.

Risultano assenti dall'Aula, al momento della votazione:

Ambrogio Paola, Carretta Domenico, Cervetti Barbara Ingrid, D'Amico Angelo, Dell'Utri Michele, il Sindaco Fassino Piero, Ferraris Giovanni Maria, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, Lospinuso Rocco, Marrone Maurizio

Non partecipano alla votazione:

Carbonero Roberto, Ricca Fabrizio

PRESENTI 24

VOTANTI 22

ASTENUTI 2:

il Vicepresidente Vicario Magliano Silvio, Nomis Fosca

FAVOREVOLI 19:

Altamura Alessandro, Alunno Guido Maria, Appendino Chiara, Bertola Vittorio, Cassiani Luca, Cuntrò Gioacchino, Curto Michele, Genisio Domenica, La Ganga Giuseppe, Laterza Vincenzo, Muzzarelli Marco, Onofri Laura, Paolino Michele, Sbriglio Giuseppe, Scanderebech Federica, Troiano Dario, Trombotto Maurizio, Ventura Giovanni, Viale Silvio

CONTRARI 3:

Araldi Andrea, Berthier Ferdinando, Tronzano Andrea

Il Presidente dichiara non concessa l'immediata eseguibilità del provvedimento.

IL CONSIGLIERE COMUNALE

F.to Curto

Parere di regolarità tecnica come da allegato 1.

IL DIRETTORE
DIREZIONE PARTECIPAZIONI COMUNALI
F.to Mora

Parere di regolarità contabile come da allegato 2.

IL DIRETTORE FINANZIARIO
F.to Tornoni

Sono allegati al provvedimento i seguenti:
allegato 1 - allegato 2.

IL SEGRETARIO
Penasso

In originale firmato:

IL PRESIDENTE
Cassiani
