

**PARERE SULLA PROPOSTA N. 101/2015  
INDIRIZZI PROGRAMMATICI E LINEE GUIDA PER LA  
PREDISPOSIZIONE DEL NUOVO CONTRATTO DI SER-  
VIZIO PER LA GESTIONE DEI SERVIZI FUNEBRI  
E CIMITERIALI (G.Ca. N. 41 DEL 5 AGOSTO 2015)**

*Settembre 2015*

**Parere sulla proposta n. 101/2015 - Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali (G.C. n. 41 del 5 agosto 2015)**

**L'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITA'  
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI  
DI ROMA CAPITALE**

**VISTI:**

- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", art. 42 comma 2 lettera e);
- la DCC 39/2002, così come modificata e integrata dalla DCC 212/2007, che ha attribuito all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (di seguito, Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte;
- la DCC 20/2007 "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici" che individua, tra l'altro, la procedura di approvazione degli indirizzi generali da parte dell'Assemblea Capitolina (di seguito, DCC 20/2007);
- l'art. 2, comma 461 della L. 24 dicembre 2007, n. 244 "Finanziaria 2008";
- l'art.16 comma 8 lett. g) e l'art. 36 comma 3 dello Statuto di Roma Capitale;
- l'art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012 n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modifiche con la L. 17 dicembre 2012 n. 221;
- la DGCa del 3 luglio 2014 n. 194 "Piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale";
- la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 31/08/2015 n. 4010;

**PREMESSO:**

- che con DCC n. 231/97 il Consiglio Comunale ha deliberato l'accorpamento dei servizi funebri e cimiteriali all'Azienda Speciale AMA;
- che il Consiglio Comunale con la deliberazione n. 141 del 2 agosto 2000 ha approvato la trasformazione dell'Azienda Speciale AMA in Società per azioni

AMA, confermando, tra gli altri, l'affidamento della gestione dei servizi funebri e cimiteriali per un periodo di 15 anni a far tempo dalla data di trasformazione in s.p.a., avvenuta il 27 settembre 2000;

- che con la deliberazione n. 159 del 14 ottobre 1999, il Consiglio Comunale ha approvato il documento "Linee guida dei Contratti di Servizio con le Aziende del "Gruppo Comune di Roma";
- che in ossequio ai principi contenuti nella suddetta deliberazione, con DCC n. 42/2005, sono stati adottati gli indirizzi programmatici per la definizione del Contratto di Servizio da stipulare con AMA S.p.A. per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali;
- che conseguentemente la Giunta Comunale, con la deliberazione n. 74 del 28 febbraio 2007, ha approvato il Contratto di Servizio tra il Comune e la società AMA S.p.A. riguardante la gestione dei servizi funebri e cimiteriali valevole per gli anni 2006-2011 a decorrere dalla data di formale sottoscrizione (avvenuta in data 22 maggio 2007);
- che con successivi e distinti provvedimenti della Giunta Capitolina, sono stati prorogati nel tempo gli effetti del citato Contratto di Servizio, da ultimo, fino alla data del 27 settembre 2015 con DGCa n. 260 del 31 luglio 2015;
- che con DGCa 194/2014 la Giunta Capitolina ha approvato un "piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale ex art. 16 del Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68";

#### CONSIDERATO:

- che è pervenuta alla scrivente Agenzia, con nota prot. RC 23871 del 27/08/2015 del Segretariato Generale, la richiesta formale di espressione del parere di competenza ai sensi della DCC 20/2007 sulla proposta di deliberazione in oggetto;

#### DELIBERA

in ottemperanza ai compiti istituzionali attribuiti dal Consiglio Comunale con DCC 212/2007, di esprimere all'Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina, in merito alla proposta n. 101/2015 - Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali (Dec. Giunta Capitolina del 5 agosto 2015 n. 41) il seguente parere:

#### PARERE FAVOREVOLE NEL RISPETTO DELLE OSSERVAZIONI DI SEGUITO ELENcate

Si osserva preliminarmente che l'Allegato A, recante "Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di servizio per la gestione dei

servizi funebri e cimiteriali”, sotto il profilo meramente formale, risulta conforme alla scheda tipo presente in appendice alla DCC 20/2007 e che deve essere utilizzata per definire le informazioni essenziali di indirizzo sui contratti di servizio da sottoporre all’approvazione dell’Assemblea Capitolina.

La disamina della proposta di aggiornamento delle linee guida è stata pertanto effettuata avendo a riferimento tale articolazione in coerenza con i contenuti minimi prescritti dalla DCC 20/2007.

## A. SERVIZI OFFERTI

- Oggetto

L’oggetto del servizio si evince dal titolo della proposta in esame che menziona la “gestione dei servizi funebri e cimiteriali”. Tuttavia nell’Allegato si fa riferimento anche ai servizi connessi alle cerimonie di commiato ed al servizio di illuminazione votiva.

Per quanto riguarda i servizi connessi alle cerimonie di commiato, si rende necessario chiarire se si tratta di servizi accessori e strumentali ai servizi cimiteriali e quindi, in quanto istituzionali, rientranti in quelli oggetto delle Linee guida in esame o, al contrario, di servizi riconducibili al novero dei servizi di onoranze funebri che, in quanto servizi resi non in privativa, sono da escludere dalla regolamentazione del futuro Contratto di Servizio.

Con riferimento a questa ultima categoria di servizi (onoranze funebri) si ricorda che l’art. 8, comma 2 bis, della legge n. 287/90 dispone che le imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, devono agire mediante società separate qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli relativi a tali servizi o al monopolio. In base poi al successivo comma 2 ter, la costituzione di società e l’acquisizione di posizioni di controllo in società operanti nei mercati diversi di cui al comma 2 bis sono soggette a preventiva comunicazione all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Quest’ultima, con il Provvedimento n. 24015 del 23 ottobre 2012, ha recentemente sanzionato AcegasAps, a cui il Comune di Trieste aveva affidato la totalità dei servizi funebri e cimiteriali per 30 anni, per aver svolto in regime di concorrenza le tipiche attività di onoranze funebri (disbrigo pratiche inerenti il servizio funebre, commercializzazione di casse mortuarie, allestimento feretro ecc.) senza far ricorso alla prevista separazione societaria ed omettendo la citata comunicazione preventiva all’AGCM. Analoga decisione è stata più recentemente assunta dal TAR Veneto, con sent. n. 171 del 6 febbraio 2013 (Sez. I), secondo cui la separazione societaria operata dalla ASM Rovigo S.p.A. per la gestione delle Onoranze Funebri non ha realizzato alcuna reale diversificazione della proprietà in capo alle due entità.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni si rende necessario prevedere che il soggetto affidatario del servizio di gestione dei servizi funebri e cimiteriali della Città di Roma, qualora voglia svolgere in regime di concorrenza

anche le attività di onoranze funebri, dovrà costituire un'apposita società e darne relativa comunicazione all'AGCM.

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto A, Servizi Offer-  
ti / Oggetto; p.6 della proposta) nel seguente modo:

**AGGIUNGERE ALLA FINE UN ULTERIORE PARAGRAFO:**

Qualora il soggetto gestore dei servizi funebri e cimiteriali intenda svolgere, in regime di concorrenza, anche le attività relative alle onoranze funebri, dovrà far ricorso, ai sensi dell'art. 8, comma 2 bis, della legge n. 287/90, a società separata e dovrà darne comunicazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il servizio di illuminazione votiva è stato invece recentemente interessato da mutamenti normativi. L'art. 34, comma 26, DL 179/2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" ha infatti sottratto le illuminazioni votive dall'ambito di applicazione del Decreto Ministeriale 31 dicembre 1983, che individua le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, per ricondurre l'affidamento da parte dei Comuni alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006), e in particolare all'art. 30 (riguardante la concessione di servizi) e, qualora ne ricorrano le condizioni, all'art. 125 (sui lavori, servizi e forniture in economia). Conseguentemente la scelta del concessionario non può che avvenire previa apposita gara, nel rispetto dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

Una analoga indicazione è peraltro contenuta nel Piano di rientro per la riduzione del disavanzo, adottato con DGCa n. 194 del 3 luglio 2014, secondo cui tutte le società partecipate che non svolgono attività strumentale a quella del Comune, ma rientrano nell'ambito delle attività di mercato (come la gestione del servizio di illuminazione votiva) dovrebbero essere dismesse perché lesive del principio di libera concorrenza.

La sopra esposta lettura è stata peraltro recentemente confermata dal Consiglio di Stato – sez. V. con la sentenza n. 4041 del 31 agosto 2015. In tale circostanza il Consiglio non solo ha confermato l'interpretazione del comma 26 dell'art 34 DL 179/2012, ma è andato ben oltre affermando che se si considera che la ratio espressa della disciplina del comma 26 si indentifica nel "*fine di aumentare la concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione del servizio di illuminazione votiva*", deve convenirsi che una simile ratio può essere efficacemente perseguita solo a condizione di coordinare il comma 26 al 21 (collocando perciò anche l'illuminazione votiva nel novero dei servizi i cui affidamenti in corso sono soggetti a possibile cessazione anticipata).

Pertanto, la gestione del servizio di illuminazione votiva, che ha ad oggetto la sola fornitura di energia elettrica e la relativa manutenzione ordinaria (mentre sono esclusi i servizi di distribuzione, come gli interventi sulla rete e

la manutenzione straordinaria, di competenza del soggetto distributore), dovrà essere affidata ad una impresa elettrica selezionata da Roma Capitale in base all'offerta più conveniente (CONSIP o procedure ex Codice dei contratti pubblici).

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto A, Servizi Offerti / Oggetto; p.6 della proposta), eliminando completamente il seguente punto:

- La gestione del servizio di illuminazione votiva (cimitero Laurentino). Nel contratto verrà completato l'assetto regolamentare riguardo l'illuminazione votiva, tema per il quale la deliberazione di Giunta Comunale n. 74/2007 operava un mero rinvio ad apposito provvedimento dell'Amministrazione Capitolina.

- Obiettivi

Nessuna osservazione.

- Livelli minimi da garantire

Nell'Allegato A si prevede che il Contratto dovrà stabilire obiettivi qualitativi del servizio e misurazione dei risultati. Sono inoltre previsti degli indicatori di qualità che vanno però definiti nella forma di standard generali, recanti livelli qualitativi medi delle prestazioni da assicurare all'utenza per ciascuna attività e, nel caso di servizi a domanda individuale, di standard specifici relativi a soglie minime per ciascuna prestazione resa agli utenti, che possono direttamente verificarne il rispetto, da assoggettare ad un regime di indennizzi automatici.

L'Agenzia, in conformità con quanto già previsto dall'attuale Contratto di Servizio, propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto A, Livelli minimi da garantire; p.9 della proposta) nel seguente modo:

**AGGIUNGERE ALLA FINE UN ULTERIORE PARAGRAFO:**

Il Contratto dovrà prevedere degli indicatori di qualità definiti sia nella forma di standard generali, recanti livelli qualitativi medi delle prestazioni, che di standard specifici, relativi a soglie minime per ciascuna prestazione resa agli utenti. In caso di mancato rispetto degli standard specifici, agli utenti dovrà essere riconosciuto un ristoro economico in forma di indennizzo automatico, il cui importo dovrà essere stabilito nel contratto di servizio e riportato nella carta dei servizi.

- Universalità del servizio

Nessuna osservazione

**B. DURATA MASSIMA**

Nessuna osservazione.

### **C. ONERE A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE**

Dalla lettura di questo punto risulterebbe che l'intero costo della gestione dei servizi funebri e cimiteriali sia ad esclusivo carico degli utenti. Pur essendo infatti titolato "Oneri a carico dell'Amministrazione" nel testo non vi è alcun cenno ad un eventuale corrispettivo da parte dell'Amministrazione, e non sono neppure indicate le modalità di finanziamento relative alle prestazioni in favore di particolari categorie di utenti deboli o disagiati.

A tale proposito occorre ricordare che pur essendo la maggior parte dei servizi funebri e cimiteriali riconducibili alla categoria dei servizi a domanda individuale (per i quali il corrispettivo riconosciuto per la copertura del costo del servizio è parzialmente finanziato mediante le tariffe all'utenza), ci sono tutta una serie di altri servizi quali la custodia e vigilanza, la pulizia, la manutenzione delle aree verdi ecc., che sono invece riconducibili alla categoria dei servizi indivisibili, il cui finanziamento attraverso le tariffe all'utenza è quanto meno discutibile. Peraltro i servizi funebri e cimiteriali non sono stati interessati dall'attività regolamentare di Roma Capitale in materia di TASI e quindi la loro copertura finanziaria non può essere ricondotta a tale tipologia di entrate.

Pertanto, in considerazione degli obblighi di servizio imposti al gestore e preso atto che le tariffe applicate agli utenti non sono da sole in grado di coprire i costi del servizio, si ritiene necessario che nel Contratto di Servizio venga quantificata la parte di spesa che dovrà essere posta a carico dell'Amministrazione Capitolina.

Le modalità con cui determinare tale quota di spesa, tecnicamente definibile come corrispettivo, dovranno essere espressamente indicate nel Contratto di Servizio sulla base di un'apposita analisi dei costi condotta a cura del soggetto gestore.

Nella la determinazione del corrispettivo si dovrà inoltre tener conto delle entrate relative alle concessioni dei loculi e delle aree incassate dal gestore ed iscritte nel bilancio di Roma Capitale.

Infine, la parte del paragrafo relativa all'equità sociale risulta oltremodo generica per cui occorre che le Linee guida indichino con sufficiente chiarezza le modalità per raggiungere effettivamente l'obiettivo dichiarato.

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto C, Oneri a carico dell'Amministrazione; p.9 della proposta) nel seguente modo:

#### **SOSTITUIRE L'INTERO PUNTO CON IL SEGUENTE**

- Il contratto dovrà stabilire, sulla base di un'apposita analisi dei costi condotta a cura del soggetto gestore, la quota di servizi indivisibili a carico dell'Amministrazione Capitolina, quantificandone il relativo onere economico (corrispettivo). Nella determinazione del corrispettivo si dovrà inoltre tener conto delle entrate relative alle concessioni dei loculi e delle aree incassate dal gestore ed iscritte nel bilancio di Roma Capitale.

- Il contratto dovrà prevedere e disciplinare i casi di variazione, in positivo o in negativo, della domanda di servizi individuali e, quindi, della copertura finanziaria dei costi derivante da tariffa e da concessioni, rispetto a quanto preventivato;
- Nel contratto dovranno altresì essere stabilite puntualmente e regolamentate le modalità per raggiungere l'obiettivo di equità sociale fissato nelle presenti Linee guida.

#### **D. TARIFFE A CARICO DELL'UTENZA**

Nessuna osservazione.

#### **E. SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE**

Nessuna osservazione.

#### **F. STRUMENTI DI GARANZIA A TUTELA DEGLI UTENTI**

Nessuna osservazione.

#### **G. MONITORAGGIO E CONTROLLO**

Le linee guida prevedono la costituzione di una commissione con competenze di vigilanza, monitoraggio e controllo sulla corretta applicazione del contratto con la possibilità di avvalersi anche di un gruppo tecnico-amministrativo appositamente costituito. La modalità di composizione di tale commissione, che ricorda i vecchi Comitati paritetici, non è però indicata mentre tra le attività che detto "organismo" dovrebbe svolgere rientra anche la definizione delle modalità di monitoraggio dei livelli di servizio erogato. A tale riguardo si ricorda che, in attuazione della Legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008, art. 2, comma 461), Roma Capitale con DGCa n. 67/2015, ha autorizzato la stipula di un Protocollo di intesa tra Roma Capitale, l'Agenzia e le Associazioni dei Consumatori (sottoscritto in data 13 aprile 2015), individuando nel Tavolo permanente di confronto (diventato operativo con la prima riunione avvenuta lo scorso 6 luglio) l'organismo deputato, tra l'altro, a realizzare un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio svolto sotto la responsabilità dell'ente locale, con il supporto dell'Agenzia e con la partecipazione delle Associazioni dei consumatori.

In una ottica di semplificazione e razionalizzazione amministrativa sarebbe pertanto opportuno che la commissione individuata dalle Linee guida possa avvalersi direttamente dei risultati dei monitoraggi condotti dal suddetto Tavolo permanente.

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto G, Monitoraggio e controllo; p.12 della proposta) nel seguente modo:

## DOPO

- La costituzione di una commissione con competenze di vigilanza, monitoraggio e controllo sulla corretta applicazione del contratto e qualora si ritenesse necessario, la commissione potrà avvalersi di gruppo tecnico - amministrativo costituito per dare ausilio nelle attività.

## AGGIUNGERE:

La commissione dovrà inoltre tener conto dei risultati del monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio condotto dal Tavolo permanente istituito ai sensi del Protocollo d'intesa di cui alla DGCa n. 67/2015.

## H. INCENTIVI, SANZIONI, CONTROVERSIE

Nelle linee guida viene previsto un sistema di valutazione della qualità erogata con un eventuale riconoscimento delle indennità di risultato a favore dei dirigenti, tipico dei meccanismi incentivanti per gli affidamenti in house.

Si suggerisce di collegare il sistema premiante dei dirigenti e degli amministratori societari anche al numero di indennizzi automatici riconosciuti nell'anno in esame agli utenti.

Qualora il servizio sia invece affidato ad un soggetto terzo, il suddetto meccanismo premiante andrebbe sostituito con un sistema di incentivi e sanzioni nei confronti del soggetto gestore.

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto H, Incentivi, sanzioni, controversie; p.12 della proposta) nel seguente modo:

### SOSTITUIRE IL PRIMO PARAGRAFO DEL PUNTO H) CON IL SEGUENTE

In caso di affidamento in house, il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel contratto, nonché il livello di qualità dei servizi riscontrato anche dalla predetta commissione di monitoraggio e controllo, deve regolare in modo graduale il sistema premiante previsto per i dirigenti e gli amministratori societari, nel rispetto dei contratti nazionali di lavoro.

Il sistema premiante dovrà inoltre tener conto, in maniera inversamente proporzionale, del numero degli indennizzi riconosciuti all'utenza nell'anno.

## I. PARTECIPAZIONE DEI MUNICIPI

Nessuna osservazione.

## L. MODALITÀ DI INFORMAZIONE E DI PARTECIPAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI DI UTENTI E CONSUMATORI

Nelle linee guida è previsto che i rapporti con le associazioni dei consumatori dovranno essere demandati ad un soggetto specificamente preposto interno

all'Amministrazione e, nelle more della sua costituzione, all'Agenzia. Nel secondo paragrafo si fa poi riferimento alla DGCa n. 67/2015 che, in attuazione della Legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008, art. 2, comma 461) ha autorizzato la stipula di un Protocollo di intesa tra Roma Capitale, l'Agenzia e le Associazioni dei Consumatori. Il citato Protocollo, sottoscritto in data 13 aprile 2015, ha individuato nel Tavolo permanente di confronto (divenuto operativo con la prima riunione avvenuta lo scorso 6 luglio) l'organismo deputato a tenere i rapporti con le Associazioni dei consumatori su temi di interesse dei cittadini consumatori e utenti dei servizi pubblici locali. Tra i compiti che il Protocollo ha attribuito al Tavolo permanente vi è anche la previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio svolto sotto la responsabilità dell'ente locale, con il supporto dell'Agenzia e con la partecipazione delle Associazioni dei consumatori. Il Protocollo contiene, inoltre, un rinvio alla Finanziaria 2008 per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle attività di monitoraggio stabilendo che Roma Capitale se ne farà carico per la parte relativa ai servizi gestiti direttamente, mentre i soggetti gestori di servizi pubblici locali dovranno provvedere al relativo finanziamento anche attraverso la previsione di specifiche voci tariffarie.

L'Agenzia propone quindi di emendare l'Allegato A (al punto L, Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni degli utenti; p.13 della proposta) nel seguente modo:

**SOSTITUIRE L'INTERO PARAGRAFO CON IL SEGUENTE:**

I rapporti con le Associazioni dei consumatori e degli utenti sono demandati al Tavolo permanente di cui al Protocollo d'intesa sottoscritto in data 13 aprile 2015 tra le predette associazioni, Roma Capitale e l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali. Le Associazioni dei consumatori dovranno essere consultate preventivamente, attraverso il citato Tavolo permanente, in previsione della stipula e delle eventuali integrazioni del nuovo Contratto di Servizio.

Il Contratto dovrà inoltre stabilire l'importo da destinare al finanziamento delle attività del Tavolo permanente.

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma  
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212  
[www.agenzia.roma.it](http://www.agenzia.roma.it)

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali  
di Roma Capitale è stata istituita dal Consiglio Comunale  
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,  
successivamente modificata e integrata  
con Deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia