

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

18 febbraio 2020

Convocata la Giunta, presieduta dalla Sindaca Chiara APPENDINO, sono presenti, oltre la Vicesindaca Sonia SCHELLINO, gli Assessori:

Antonietta DI MARTINO  
Roberto FINARDI  
Marco GIUSTA  
Antonino IARIA

Maria LAPIETRA  
Francesca Paola LEON  
Sergio ROLANDO  
Alberto UNIA

Assenti, per giustificati motivi, gli Assessori Marco PIRONTI e Alberto SACCO.

Con l'assistenza del Segretario Generale Mario SPOTO.

OGGETTO: AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI CREMAZIONE. APPROVAZIONE DEGLI INDIRIZZI PER LA SELEZIONE DI UN ADVISOR MEDIANTE PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA.

Proposta della Sindaca Appendino e dell'Assessore Giusta.

In Italia la cremazione trova le sue prime forme di regolamentazione 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 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 la cremazione veniva assunta e regolata come servizio pubblico locale fin dal 1886. In particolare, le operazioni di cremazione vengono effettuate dalla SOCREM - Società per la Cremazione di Torino - che opera dal 1883. 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.

Risale al 14 ottobre 1886 la prima concessione del Comune di Torino alla SOCREM di un'area all'interno del cimitero Monumentale per la costruzione di un impianto crematorio e di locali per la costruzione di cellette destinate alla conservazione delle ceneri. La suddetta Convenzione disciplinava inoltre le modalità di esecuzione delle cremazioni secondo tariffe definite dal Comune e prevedeva, all'articolo 2, che il Comune concorresse alla spese di costruzione del crematorio con la somma di Lire 7.500. Inoltre, all'articolo 18, prevedeva che le somme percepite dalla cremazione, soddisfatti gli obblighi della società, fossero interamente devolute all'ampliamento e al maggior decoro tanto del tempio che dei cinerari.

Inoltre, in data 5 luglio 1978 il Comune di Torino ha concesso alla SOCREM, ad integrazione della precedente Convenzione - per novantanove anni ed a titolo gratuito - un'ulteriore 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).

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, con deliberazione della Giunta Comunale del 21 marzo 1989 (mecc. 1989 03823/14) provvedeva ad approvare una convenzione che disciplinava il rapporto tra la Città e la Società per l'esecuzione del servizio di cremazione dei cadaveri per il quinquennio 1989-1993. Tale Convenzione è stata successivamente rinnovata per venti anni, a partire dal 1 luglio 1994, in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale del 30 maggio 1994 (mecc. 1994 03555/40).

Il servizio di cremazione, secondo la Legge n. 130/2001, articolo 6, comma 3 è

classificabile tra i servizi pubblici locali a domanda individuale (Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 n. 18 ed articolo 12 del Decreto Legge 359/1987) e spetta ai Comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 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.

Il servizio di cremazione è quindi 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. 179/2012, convertito nella Legge 221/2012 che 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).

In merito la Città, con deliberazione del Consiglio Comunale del 22 dicembre 2014 (mecc. 2013 03916/002), ha approvato la revoca delle concessioni a favore della SOCREM di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale del 5 ottobre 1886 e della Giunta Comunale 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. La stessa deliberazione approvava le linee di indirizzo per lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio per la durata di anni 20, mettendo a disposizione gli impianti di SOCREM.

La scelta della gara ad evidenza pubblica, oltre a garantire la massima trasparenza e concorrenza da parte degli operatori del mercato, è intesa a garantire che la fornitura del servizio di cremazione possa essere fornita a tariffe più accessibili rispetto a quelle attualmente offerte. In tale contesto, è stata altresì approfondita la possibilità di edificare un altro forno crematorio ma l'ipotesi non è parsa giuridicamente percorribile alla luce del piano della Regione Piemonte di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 17 marzo 2015, n. 61 – 10542, e dei successivi orientamenti anche giurisprudenziali tesi ad affermare interpretazioni rigorose dei limiti alla realizzazione di nuovi impianti.

Medio tempore è anche intervenuto il nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016, modificato più volte e da ultimo aggiornato con la Legge 14 giugno 2019, n. 55 di conversione, con modificazioni, del Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32.

Ciò premesso, in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale del 22 dicembre 2014 (mecc. 2013 03916/002) ed al fine di dare attuazione al disposto dell'articolo 34, commi 20 e 21 del Decreto Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito nella Legge 221/2012, è necessario predisporre un'apposita relazione, da pubblicare sul sito internet della Città, in merito alla procedura che si intende adottare per l'affidamento del servizio.

Nel contesto di sostanziale equiordinazione tra i vari modelli di gestione disponibili per la gestione dei servizi pubblici locali, l'amministrazione è infatti chiamata ad effettuare una scelta per l'individuazione della migliore modalità di gestione del servizio rispetto al contesto territoriale di riferimento e sulla base dei principi indicati dalla legge (vedi Cons. di Stato, sez. V, 8 aprile 2019, n. 2275). In ogni caso, quale che sia la scelta di gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica adottata dall'ente, si tratta di valutazioni che, riguardando l'organizzazione del servizio e la praticabilità di scelte alternative da parte del Comune, devono essere svolte in concreto, con un'analisi effettuata caso per caso e nel complesso. Le motivazioni della scelta devono essere dettagliate all'interno di un piano economico-finanziario contenente la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, che è parte integrante della relazione.

La procedura sopra rappresentata è coerente con la nota di riscontro che l'Autorità Garante per la Concorrenza ha inviato alla Città di Torino con protocollo numero 0035863 del 21 luglio 2014, rendendo specifico parere sulla questione trattata.

Al riguardo, l'Area Partecipazioni Comunali, Servizio No Profit e Cimiteri, con nota protocollo 2524 del 20 novembre 2019 ha richiesto all'Area Patrimonio una valutazione patrimoniale degli immobili concessi a SOCREM e degli impianti asserviti al servizio di cremazione. Con successiva nota del 18 dicembre 2019 (prot. 2740 del 18/12/2019), l'Area interessata riteneva la valutazione richiesta, vista la complessità dell'analisi, estranea alle attività di propria competenza.

Si rende quindi necessario provvedere a un preliminare affidamento ad un Advisor specializzato, del servizio di valutazione patrimoniale degli immobili concessi a SOCREM e dei relativi impianti asserviti al servizio, sulla base delle indicazioni approvate dalla deliberazione del Consiglio Comunale (mecc. 2013 03916/002). Ulteriore compito dell'Advisor indipendente sarà anche quello di predisporre il piano economico finanziario da allegare alla relazione di cui all'articolo 34, commi 20 e 21 del Decreto Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito nella Legge 221/2012. Fra i requisiti richiesti sarà indicato che l'Advisor incaricato, nei cinque anni precedenti la scadenza della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, non sia stato dipendente, associato, consulente o avere ricevuto incarichi o altre forme di collaborazione da parte dell'attuale gestore dell'attività di cremazione. L'avvio di tale procedura si innesta in un processo più ampio con cui la Città di Torino intende ridefinire la gestione dei servizi pubblici, al fine di renderli più aderenti alle dinamiche competitive sottese alla materia del codice dei contratti pubblici ed alle prerogative afferenti la tutela dei consumatori in merito alla qualità dei servizi.

Si dà atto che il presente provvedimento non rientra nella disciplina di cui alla circolare 16298 del 19 dicembre 2012 in materia di valutazione impatto economico (V.I.E.) come risulta dall'allegato 1 al presente provvedimento.

Tutto ciò premesso,

## LA GIUNTA COMUNALE

Visto che ai sensi dell'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, la Giunta compie tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2 del medesimo Testo Unico, nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla Legge al Consiglio Comunale e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:  
favorevole sulla regolarità tecnica;  
favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

## DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa e qui integralmente richiamate ed in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale del 22 dicembre 2014 (mecc. 2013 03916/002),

- 1) di procedere alla valutazione degli impianti concessi a SOCREM e dei relativi impianti asserviti al servizio, demandando al servizio No Profit e Cimiteri l'attuazione della necessaria procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un Advisor per il servizio di valutazione patrimoniale degli stessi, sulla base delle indicazioni approvate dalla deliberazione del Consiglio Comunale (mecc. 2013 03916/002), nonché per la redazione del PEF da allegarsi alla relazione di cui all'articolo 34, commi 20 e 21 del Decreto Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito nella Legge 221/2012;
- 2) di demandare a futuri provvedimenti l'approvazione della relazione e del piano economico finanziario di cui al punto precedente e la loro pubblicazione sul sito dell'ente ai sensi dell'articolo 34, commi 20 e 21 del Decreto Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito nella Legge 221/2012 e l'indizione della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di cremazione e di tutti gli atti necessari;
- 3) di dare atto che la procedura di cui al punto 1) si innesta in un processo più ampio con cui la Città di Torino intende ridefinire la gestione dei servizi pubblici, al fine di renderli più aderenti alle dinamiche competitive sottese alla materia del codice dei contratti pubblici ed alle prerogative afferenti la tutela dei consumatori in merito alla qualità dei servizi;
- 4) di dare atto che il presente provvedimento non rientra nella disciplina di cui alla circolare 16298 del 19 dicembre 2012 in materia di valutazione impatto economico (V.I.E.) come risultante dall'Allegato 1 al presente provvedimento (**all. 1**);
- 5) di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il

presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

La Sindaca  
Chiara Appendino

L'Assessore ai Servizi Cimiteriali  
Marco Giusta

Il Direttore  
Antonino Calvano

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

Il Dirigente dell'Area  
Ernesto Pizzichetta

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

p. Il Direttore Finanziario  
La Dirigente Delegata  
Alessandra Gaidano

Verbale n. 6 firmato in originale:

LA SINDACA  
Chiara Appendino

IL SEGRETARIO GENERALE  
Mario Spoto

---

ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE E DI ESECUTIVITÀ

La presente deliberazione:

- 1° ai sensi dell'art. 124, 1° comma, del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli EE.LL. (Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267) è pubblicata all'Albo Pretorio del Comune per 15 giorni consecutivi dal 24 febbraio 2020 al 9 marzo 2020;
- 2° ai sensi dell'art. 134, 3° comma, del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli EE.LL. (Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267) è esecutiva dal 5 marzo 2020.