

AS772 - COMUNE DI LATINA - SERVIZI CIMITERIALI ED ATTIVITA' ACCESSORIE

Roma, 2 novembre 2010

Comune di Latina
Commissario Straordinario

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha esaminato una segnalazione nella quale si prospettavano distorsioni della concorrenza attribuibili ad alcune previsioni della Convenzione in materia di gestione dei rifiuti stipulata in data 11 marzo 2009 tra il Comune di Latina e la società Damiani Costruzioni S.r.l., nella sua qualità di capogruppo di un'associazione temporanea di imprese.

In particolare, le doglianze fanno riferimento a quelle previsioni attraverso le quali suddetta Convenzione attribuisce al soggetto convenzionato non soltanto la gestione dei servizi cimiteriali ma riconosce al medesimo un diritto di esclusiva nella posa di arredi funebri e funerari relativamente a tutta l'area cimiteriale urbana.

Ciò premesso, nella sua adunanza del 27 ottobre 2010, l'Autorità ha ritenuto di dover comunicare quanto segue a codesta Amministrazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90.

Sulla base delle informazioni agli atti emerge che l'Amministrazione comunale in indirizzo ha previsto di affidare i lavori per l'ampliamento cimiteriale attraverso una procedura competitiva, la quale, tuttavia, sarebbe andata deserta.

In merito a tale procedura si rileva da subito che laddove - come sostenuto da codesta amministrazione - l'oggetto della gara avesse ricompreso non soltanto i lavori di ampliamento delle aree cimiteriali ma anche la gestione dei servizi cimiteriali e la fornitura di arredi funebri, il medesimo bando sarebbe stato censurabile dal punto di vista concorrenziale, nella misura in cui avrebbe determinato una gestione congiunta, in capo al soggetto affidatario, di servizi funebri istituzionali e servizi funebri aventi natura commerciale. Sul punto, infatti, l'Autorità si è già espressa affermando il principio per cui la gestione dei servizi cimiteriali istituzionali debba essere incompatibile con l'attività di onoranze funebri e con l'attività commerciale marmorea e lapidea sia interna che esterna al cimitero. Infatti, la gestione delle aree cimiteriali è suscettibile di determinare un vantaggio concorrenziale per l'operatore che offre tale servizio, posto che lo stesso può utilizzare la sua presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività caratteristica di operatore funebre¹.

In ogni caso, al di là di ulteriori valutazioni in merito all'oggetto del bando, ciò che rileva in questa sede è la circostanza per cui la successiva Convenzione abbia incluso, tra i servizi da affidare al soggetto convenzionato, la gestione dei servizi cimiteriali e la fornitura di arredi funebri.

Con riferimento ai servizi cimiteriali, si ricorda come l'Autorità ha già più volte avuto modo di evidenziarne la natura di servizi pubblici locali, pertanto soggetti alla disciplina dell'articolo 23-*bis* della legge n. 133 del 2008² e alle modalità procedurali dettati dalla medesima norma³.

Quanto alla fornitura di arredi funebri⁴, l'Autorità intende evidenziare come tale attività non rientra nel novero dei servizi pubblici cimiteriali, rivestendo natura commerciale e imprenditoriale relativamente alla quale anche il legislatore non ha in alcun modo previsto riserve o privative a favore dei Comuni o dei soggetti affidatari dei servizi di gestione delle aree cimiteriali. Solo questi ultimi, infatti, come già evidenziato dall'Autorità in occasione della segnalazione AS392 del 17 maggio 2007⁵, "concernono interessi pubblici di carattere prevalente, trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici sociali".

Appare, pertanto, evidente la distinzione qualitativa rispetto all'attività imprenditoriale di onoranze funebri, comprensiva dell'attività di posa e fornitura di arredi funebri, attività che non può affatto essere attribuita in esclusiva al soggetto affidatario dei servizi cimiteriali, dovendo invece essere svolta, in regime di libera concorrenza, da tutti i soggetti autorizzati a svolgere attività di onoranze funebri.

¹ [Cfr. segnalazione AS392-AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI GESTIONE DELLE CAMERE MORTUARIE ED OBITORIALI E DEI SERVIZI CIMITERIALI, AD IMPRESE DI ONORANZE FUNEBRI, rinvenibile sul sito dell'Autorità www.agcm.it.]

² [Tra gli altri, da ultimo, si veda il parere reso al Comune di Genova (caso PA174 del 6 maggio 2010).]

³ [Ossia, il Comune di Latina avrebbe potuto affidare tali servizi ai sensi del citato art. 23-bis, ma a seguito di apposita richiesta di parere all'Autorità, preventivamente alla delibera con la quale affidare il servizio medesimo.]

⁴ [L'art. 6, comma 1, della Convenzione, elenca i servizi che il convenzionato è autorizzato ad erogare all'utenza, e tra questi sono ricompresi, "con diritto di esclusiva", anche i servizi di arredo funerario ed epigrafi (lettera e).]

⁵ [Il cui testo è rinvenibile sul sito dell'Autorità, www.agcm.it.]

In tale prospettiva, peraltro, il Consiglio di Stato ha espressamente riconosciuto come non possa competere ai Comuni la fornitura di tali prodotti, specificando in particolare come anche laddove la fornitura dei medesimi dovesse essere affidata a soggetti terzi in esclusiva, si impedirebbe *"ai dolenti di rivolgersi ad imprese da essi liberamente scelte, con preclusione della libera esplicazione dei loro sentimenti civili e religiosi, [al contempo] vulnerando il diritto delle stesse imprese del settore di operare liberamente secondo i principi della concorrenza"*⁶.

Dal punto di vista concorrenziale, il riconoscimento di suddetta esclusiva ha l'effetto di chiudere il mercato non soltanto agli operatori di onoranze funebri già attivi ma anche ai potenziali nuovi entranti, i quali, proprio in ragione dell'esclusiva a favore di uno specifico soggetto nella fornitura di arredi funebri e funerari, hanno ragionevolmente un minore interesse a sostenere gli investimenti necessari per fare ingresso sul mercato stesso.

In conclusione, l'Autorità auspica che i principi concorrenziali sopra formulati possano essere tenuti in considerazione da codesta Amministrazione, anche nell'ottica di una revisione della Convenzione in oggetto in modo da eliminare quelle previsioni suscettibili di determinare vantaggi competitivi a favore di soggetti specifici e così falsare le dinamiche concorrenziali tra gli operatori di onoranze funebri attivi nel Comune di Latina.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

⁶ [Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza 2 dicembre 2002, n. 6620. In senso analogo, TAR Lombardia Milano, Sez. III, sentenza 1 marzo 2000, n. 1685, secondo cui *"l'apposizione di arredi votivi non è riservata al Comune e, pertanto, non può costituire oggetto di trasferimento a terzi in esclusiva, o comunque secondo forme privilegiate, lesive della concorrenza"*.]