

## Il “caro” estinto

*Si può privatizzare il cimitero comunale seguendo un iter davvero singolare come il project financing per gli ampliamenti a dieci anni? A Canosa è accaduto anche questo, consegnandone i servizi ad un intrecciato raggruppamento temporaneo di imprese.*



E' possibile e conveniente per una comunità privatizzare il cimitero della propria città? E se perfino il culto dei morti, pratica antica di ogni popolo che si è chiamato civile, diventa occasione di lucro, che senso ha parlare di bene pubblico e magari anche condiviso?

L'industria del caro estinto è di quelle che non conoscono crisi, c'è sempre da lavorare. Ma almeno il camposanto, il luogo della sepoltura, dovrebbe garantire un qualche di dignitoso e pari trattamento; possibilmente a prezzi modici: quelli che la pietà impone.

Nella Canosa della destra franceschina è accaduto invece che saltasse anche quest'ultima riserva di umanità,

arrivando a privatizzare il cimitero comunale come un qualunque cespite economico. E l'effetto, i parenti del caro estinto, lo hanno avvertito soprattutto sul conto da pagare ai nuovi arrivati, che non si sono preoccupati più di tanto nel ritoccare le tariffe, triplicandole in alcuni casi: dalla tumulazione all'inumazione, dall'esumazione all'estumulazione; non facendo mancare il contorno di lampade votive, già affidate ad un privato nella precedente gestione, che, nel passaggio al nuovo soggetto, sono cresciute anch'esse di prezzo. E meno male che nel progetto preliminare, nel paragrafo intitolato *filosofia progettuale*, è scritto: “*Il progetto di gestione degli impianti cimiteriali è strutturato in modo tale da rendere di facile accesso i servizi, e presta particolare attenzione all'utente, che in condizioni emotive certamente difficili, si rivolge alla Pubblica Amministrazione. Conseguentemente gli operatori dovranno essere rispettosi e comprensivi dei sentimenti di afflizione dell'utente e, pertanto, l'attività complessiva di gestione dell'impianto cimiteriale dovrà essere discreta, attenta ed efficiente*”.

Peccato che tra i motivi di afflizione dell'utente (come lo chiamano loro) non ci sia anche il costo del servizio, che per quanto discreto, attento ed efficiente, qualche stato emotivo poco felice lo induce. Ma diamo uno sguardo ai dati, se non altro per chiarirci se effettivamente è stato un buon affare per il Comune privatizzare il cimitero e se realmente aveva costi così esorbitanti da consigliarlo.

## I costi

Entrate					Uscite				
		2008	2010	2011		2008	2010	2011	
3.01.0740 (Servizio necroscopico e cimiteriale)	Residuo				1100501 (Personale)	Residuo	€ 6.592,42	€ 322,62	
	Competenza	€ 67.036,10	€ 65.210,28			Competenza	€ 128.342,20		
	Totale	€ 67.036,10	€ 65.210,28	€ 5.000,00		Totale	€ 134.934,62	€ 322,62	€ 0,00
	1100502 (Acquisto di beni di consumo e/o materie prime)	Residuo	€ 9.177,71	€ 7.653,89		Residuo	€ 9.177,71	€ 7.653,89	
		Competenza	€ 8.831,41			Competenza	€ 8.831,41		
		Totale	€ 18.009,12	€ 7.653,89	€ 0,00	Totale	€ 18.009,12	€ 7.653,89	€ 0,00
	1100503 (Prestazioni di servizi)	Residuo	€ 5.675,83	€ 25.889,68		Residuo	€ 5.675,83	€ 25.889,68	
		Competenza	€ 49.840,00			Competenza	€ 49.840,00		
		Totale	€ 55.515,83	€ 25.889,68	€ 0,00	Totale	€ 55.515,83	€ 25.889,68	€ 0,00
1100507 (Imposte e tasse)	Residuo	€ 3.265,66	€ 2.873,28		Residuo	€ 3.265,66	€ 2.873,28		
	Competenza	€ 8.153,21			Competenza	€ 8.153,21			
	Totale	€ 11.418,87	€ 2.873,28	€ 0,00	Totale	€ 11.418,87	€ 2.873,28	€ 0,00	
Totale		€ 67.036,10	€ 65.210,28	€ 5.000,00	Totale	€ 219.878,44	€ 36.739,47	€ 0,00	
Totale al netto del costo del personale		€ 67.036,10	€ 65.210,28	€ 5.000,00	Totale al netto del costo del personale	€ 84.943,82	€ 36.416,85	€ 0,00	
Sbilancio		-€ 152.842,34	€ 28.470,81	€ 5.000,00					
Sbilancio al netto del costo del personale		-€ 17.907,72	€ 28.793,43	€ 5.000,00					

Nella tabella mostrata sopra, sono riportati i dati relativi alla gestione del cimitero degli anni 2008 (rendiconto con gestione sicuramente pubblica), 2010 (rendiconto con gestione privata) e del 2011 (bilancio previsionale). Guardando i numeri si può essere indotti a credere che sia poco conveniente dover provvedere ai servizi dovuti ai defunti, visto che l'ultimo bilancio a gestione completamente pubblica (il 2008) si è chiuso in negativo per 152.842,34 €, con forte incidenza del costo del personale. Ma se consideriamo che il trasferimento ai privati dei servizi cimiteriali non ha comportato per il Comune alcun risparmio in questo senso, avendo dirottato verso altri uffici gli addetti, deduciamo che il minore peso è puramente virtuale, tanto che lo sbilancio, al netto di tale voce, scende a 17.907,72 €: una cifra sopportabilissima per le casse comunali, dedite normalmente a generi di storno di dubbia utilità. Invece, pur non essendo motivata da una ragione economica di una qualche urgenza, l'amministrazione Ventola ha preferito passare tutto ai privati. Osserviamo come.

## Il bando

Stando ad una prima ricostruzione, le prime mosse della privatizzazione del cimitero risalgono al 19 febbraio del 2007. In quella data viene pubblicato dal Comune di Canosa di Puglia – Settore Segreteria ed Affari Generali – un bando di project financing per l'affidamento di lavori di ampliamento del cimitero comunale e sua manutenzione. Il responsabile del procedimento è il dirigente del Settore Lavori Pubblici ing. Sabino Germinario.

La finanza di progetto è un metodo utilizzato dalla Pubblica Amministrazione per realizzare opere dal costo non completamente accessibile. Le si fa fare ai privati, cedendo solitamente in cambio la gestione del bene realizzato, ammesso che per essi ci siano margini di guadagno interessanti.

Si ricorre a strumenti così sofisticati quando l'impegno di spesa è particolarmente oneroso per le esangui casse pubbliche. Ma l'ampliamento e la gestione di un cimitero può rientrare mai in una tale fattispecie? Che io sappia, non esiste una normativa che lo definisca con precisione, è lasciato alla valutazione e all'opportunità politica. E' una questione di punti di vista ed a mio parere

privatizzare i cimiteri non va bene, ma le amministrazioni di destra hanno diversa sensibilità e quella di Francè è davvero molto particolare. Rimane un piccolo alone, una coincidenza: il bando giunge a pochi mesi dalla sua riconferma a sindaco. C'è un nesso?

Il caso diventa curioso se si analizza nel profondo la metodologia seguita. Si è invocato l'art. 153 del Decreto Legislativo n. 163 del 2006, il project financing (finanza di progetto), mutuato da una direttiva europea. A leggerlo oggi, quell'articolo, si rimane quantomeno sbalorditi se poi si va a dare un'occhiata al bando del 2006. Secondo il Codice degli Appalti, la concessione può avvenire sulla base di uno studio di fattibilità redatto da una personalità – non lo dice, ma sembra essere chiaro - terza rispetto ai concorrenti. Si pubblica un bando di gara strettamente connesso allo studio e si ricevono le offerte dalle imprese interessate. La definizione del soggetto promotore, ovvero quello che curerà tutta l'opera, della quale se ne assume la responsabilità, avviene, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dopo aver esaminato le offerte e redatta la graduatoria (art. 153, comma 10, lettera b), quindi ex-post.

Dal bando si scopre invece che l'amministrazione franceschina ha operato in modo differente. Ha assunto il promotore ex-ante, il quale aveva già elaborato un progetto preliminare; ha fatto seguito una fase di selezione in cui si sono scelte le due migliori offerte, e una fase negoziale nella quale il soggetto promotore avrebbe dovuto trattare con i due migliori offerenti al fine di ottenere eventuali vantaggi o sconti. Un modo di operare che può sembrare bizzarro, ma nella finanza di progetto il promotore è anche il soggetto che poi dovrà finanziare l'opera, è naturale quindi che si sostituisca, per certi versi, alla stazione appaltante.

Se nessuna azienda, o altro soggetto imprenditoriale, dovesse partecipare, allora sarà il promotore a dover assumere la concessione, quindi a farsi carico dell'impegno. L'importo totale dell'investimento ammonta, secondo il bando, a 5.146.080 €, di cui 4.154.000 € in nuove realizzazioni.

Sarà un affare, per il soggetto privato, il bando del Comune di Canosa di P.? Non abbiamo dati in proposito, se non quelli delle tariffe per i servizi comunali. Ma se la falsariga è quella, il nuovo gestore può dormire sonni tranquilli, gli investimenti sono ben dilazionati nel tempo e gli incassi molto vicini. Le opere riguardano la costruzione di tre nuovi lotti, di cui il primo a 18 mesi dalla sottoscrizione del contratto, il secondo entro dicembre 2014 ed il terzo entro dicembre 2019. Se consideriamo che il rogito è avvenuto il 21 settembre del 2009 e la concessione ha durata ventennale, appare chiaro che il concessionario cessa gli investimenti dopo 10 anni, con i rimanenti dieci a godersi la gestione dei servizi cimiteriali. Ci sarà sempre qualcuno pronto a sostenere che il tempo di inoperosità servirà a far recuperare le spese sostenute nei primi due lustri, ma se a ciò aggiungiamo che i loculi costruiti dovranno poi essere affittati a prezzi sicuramente non modici e che il soggetto unico con cui gli utenti avranno a che fare è sempre lui medesimo, diventa immaginabile il guadagno che realizzerà.

Un bando così concepito potrebbe apparire completamente al di fuori della legge sugli appalti, frutto dell'opera di un funzionario pazzoide. Posta così, la figura del soggetto promotore godrebbe di uno status esagerato di favore, addirittura al di sopra di quello previsto dal comma 15 dell'art. 153, dove si scinde la figura del miglior offerente da quella del promotore, obbligando comunque quest'ultimo all'adeguamento della sua offerta alla migliore presentata ed obbligandolo ad una seconda gara. Invece non è così, il bando è perfettamente a norma e rispondente alla procedura descritta all'art. 155.

Al bando del 2007 non risponde alcuna impresa in tempo utile, arriva solo un'offerta, per giunta in ritardo, dell'ATI (Associazione Temporanea di Imprese) S.M.E. Impianti di Russo e Luigi di Bari, puntualmente bocciata. Di conseguenza, scrive il Segretario Comunale dott. Pasquale Mazzone nell'atto di rogito, *“l'infruttuosità dell'esperimento di gara, mediante procedura ristretta, determina l'impossibilità di pervenire alla fase della procedura negoziata ed, in tal caso, secondo*

*quanto previsto dall'art. 153 del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., essendo la proposta del promotore posto a base di gara vincolante per lo stesso, la concessione in Project Financing deve essere affidata al promotore stesso".*

La citazione del Segretario è sbagliata, non è l'articolo 153 a definire la procedura ristretta, ma il 155 e meno male che aggiunge di suo pugno "sue modifiche ed integrazioni", perché nel 2008, più precisamente l'undici settembre, la legge sugli appalti è stata pesantemente modificata con il Decreto Legislativo n. 152 e, tra le altre, sono stati abrogati gli articoli 154 e, guarda caso, proprio il 155, oltre alla riscrittura quasi integrale del 153. Il Segretario dunque, rogando il contratto, fa riferimento, il 21 settembre del 2009, ad un articolo del Codice degli appalti abrogato. Probabilmente non ha commesso alcun reato, il bando è antecedente alla variazione di legge, ma rimane incomprensibile come mai si attendono circa due anni prima di affidare i lavori, esistendo già un soggetto pronto ad eseguirli, essendosi lo stesso proposto come promotore. L'affidamento avverrà solo il 27 luglio del 2009 con la determinazione n. 280 del Dirigente del Settore Lavori Pubblici e Manutenzione, in favore di un Raggruppamento Temporaneo di Imprese la cui mandataria non è la stessa che aveva predisposto il progetto preliminare, la ITALSTUDI s.r.l., ma la C.M.R. (Cooperativa Muratori Riuniti), supportata da un'altra mandata, la SER.CIM. s.r.l.

## **L'Associazione Temporanea di Imprese**

Il Raggruppamento Temporaneo di Imprese si costituisce il 6 aprile 2009 (data di registrazione dell'atto notarile) per assumere l'affidamento del servizio ventennale. Nell'atto di costituzione, le tre imprese si suddividono i compiti secondo il seguente ordine: la C.M.R. realizzerà i lavori, la SER.CIM. si occuperà della gestione e della manutenzione del realizzato, alla Italstudi viene affidata la progettazione e la gestione dei servizi tecnico-amministrativi. Se vogliamo essere cavillosi, il bando lasciava intendere una diversa strutturazione del raggruppamento di aziende, l'intervento si compone, infatti, di un nucleo principale di opere definito di categoria prevalente, consistente nella costruzione o ristrutturazione di edifici civili e industriali (importo 3.265.920 €) di un secondo gruppo definito scorporabile di lavori stradali (importo 745.480 €) e di un subappaltabile per impianti elettrici di 142.600 €.

Sarebbe stato più logico attendersi che la parte prevalente fosse ad assoluto appannaggio della capogruppo e che la SER.CIM. si occupasse dei lavori stradali. Inoltre è curioso che la gestione dei servizi cimiteriali non siano associati ad una categoria, e comunque ci saremmo attesi che rientrassero nell'attività prevalente, quindi da affidare alla C.R.M. Invece la distribuzione dei compiti sembra rassomigliare a quella delle divisioni di un'unica azienda. Ed infatti queste tre imprese qualcosa in comune ce l'hanno. Partiamo dalla C.M.R., la socia mandataria. E' una grande cooperativa fondata nel 1939, con sede legale ad Argenta, in provincia di Ferrara e qui iscritta nel Registro delle Imprese. Tra le innumerevoli attività svolte ci sono anche "opere cimiteriali e attività connesse ed accessorie". Può anche "assumere interessenze e partecipazioni, sotto qualsiasi forma, in imprese, specie se svolgono attività analoghe e comunque accessorie all'attività sociale". E di interessenze e partecipazioni la C.M.R. ne ha più di una. Essa controlla integralmente la PRO.CIM. s.r.l., che è una società centrale nell'intreccio di relazioni, in quanto socia di maggioranza della ITALSUDI s.r.l. di Roma, la stessa che ha curato lo studio di fattibilità ed il progetto preliminare per il Comune di Canosa di P., oltre che controllare integralmente la SER.CIM. s.r.l. Quindi per effetto della proprietà transitiva possiamo dire che SER.CIM. s.r.l. e ITALSTUDI s.r.l. sono controllate entrambe da C.M.R.

In altre parole, il raggruppamento temporaneo di imprese tutto è fuor che temporaneo, visto che le dipendenze sono strutturali e determinate dalle quote di proprietà. Ma nell'atto di costituzione dell'AT.I. loro hanno fatto scrivere dal notaio: "il rapporto di mandato non determina di per sé

*organizzazione o associazione tra le imprese riunite, ognuna delle quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali”* ma non della proprietà, essendoci chiarissimi rapporti di partecipazione. Se diamo un’occhiata agli organigrammi, scopriamo che Curti Claudio, presidente e consigliere delegato della ITALSTUDI s.r.l., è anche consigliere, presidente del CDA e legale rappresentante della C.S.C. Canosa s.r.l. Ma anche Squarzina Daniele è consigliere della ITALSTUDI s.r.l., amministratore unico della SER.CIM. s.r.l. e della PRO.CIM. s.r.l., nonché consigliere della C.S.C. Canosa s.r.l. Sorte analoga arride a Bertaccini Mirko, che a differenza dello Squarzina, è procuratore speciale della SER.CIM. s.r.l. e della PRO.CIM. s.r.l. Inoltre tre componenti (Lodi Alberto, Gasparini Erino, Brusi Villiam) del collegio dei sindaci della C.M.R., lo sono anche della PRO.CIM. s.r.l. e della C.S.C. Canosa s.r.l.

Eppure l’art. 37 comma 9 del Codice degli Appalti recita chiaro: *“è vietata l’associazione in partecipazione”*, tranne nei casi di fallimento della mandataria o di una delle mandate. Formulazione un tantino ambigua, non è chiaro se si riferisca ad un’azione precedente la gara, per cui non deve esistere alcun legame tra le imprese già prima che si costituisca l’associazione, o se questa condizione sia vietata dopo, a raggruppamento già costituito. A rendere chiaro ed esaustivo questo punto sarebbe servito il comma 2 dell’art. 34, che nel primo periodo recitava: *“Non possono partecipare alla medesima gara concorrenti che si trovino fra di loro in una delle situazioni di cui all’articolo 2359 del Codice Civile”*, cioè di controllo o collegate. Ma questo comma è stato abrogato dal Decreto Legge n. 135 del 25 settembre 2009, ovvero quattro giorni dopo il rogito del contratto.

Poco male, perché nella C.S.C. Canosa s.r.l. troveranno rappresentanza tutti i soggetti che hanno vinto l’appalto, essendo essa la società di progetto che si occuperà di riassumere in sé tutte le attività oggetto del project financing.

La vicenda, seppur arzigogolata, mostra plasticamente come sia possibile abusare del diritto, specie quando questo si mostra particolarmente fragile in certi enunciati. La legge sul project financing ha permesso non solo che si facesse passare per tali attività legate alla spesa corrente più che a quella in conto capitale, contrariamente a come dovrebbe essere, ma perfino la creazione di una condizione di vantaggio per un concorrente in una gara alla quale la trasparenza sarebbe stata meglio garantita con una semplice procedura d’appalto. Se a ciò aggiungiamo i controlli estremamente blandi sugli assetti proprietari che hanno permesso ad un centro di interesse unico di estendere i propri tentacoli in assoluta assenza di concorrenza, ne vien fuori un quadro decisamente inquietante per come la cosa pubblica è gestita.