



Comune di
San Stino di Livenza

Città Metropolitana di Venezia

Relazione sull'affidamento dei servizi cimiteriali nella forma
in house providing a società partecipata

Il Dirigente del Servizio Tecnico:
arch. Francesco Martin

All.

A

1. Premessa

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento sia preceduto da "apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste" (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20).

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di San Stino di Livenza.

In particolare con la Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione integrata dei Servizi Cimiteriali del Comune di San Stino di Livenza, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

2. Il quadro normativo di riferimento per l'affidamento dei servizi cimiteriali qualificati come servizi pubblici locali di rilevanza economica

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica (si veda parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con parere n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona).

Per quanto attiene al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme, i servizi cimiteriali rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e

conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19.09.2002.

La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione, che ha inciso sull'originaria disciplina organica contenuta negli articoli 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), con un'evoluzione scandita dall'abrogazione dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 prodotta dal referendum del 12-13 giugno 2011, e dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011.

La disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è ora rinvenibile nell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 nelle parti ancora vigenti e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in l. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

In tal senso è anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “in house providing” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle

citare Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

a. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da

quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

b. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti "in house" sono state finora costrette a svolgere la propria attività "esclusivamente" a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall'erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l'altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla

quest'ultima;

c. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

Il regime speciale degli affidamenti "in house"

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
2. dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza. Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013.

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi cimiteriali, essa permane in capo all'Amministrazione Comunale del territorio di riferimento, in quanto i servizi oggetto di affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi a rete di cui all'art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 138/2011.

3. L'attuale gestione dei servizi cimiteriali del Comune di San Stino di Livenza

La gestione dei servizi pubblici cimiteriali e necroscopici effettuata dal personale dell'ente, consiste nell'esercizio di servizi ed operazioni cimiteriali, nella manutenzione ordinaria, nella pulizia e nella custodia dei cimiteri, e delle relative aree verdi di pertinenza, oltre a servizi affini.

In particolare i servizi cimiteriali effettuati dal personale sono nel dettaglio i seguenti:

- Sfalciio erbe e piccole potature
- Raschiatura erbe
- Ricarica e manutenzione percorsi
- Rimozione fiori secchi e rifiuti
- Pulizia servizi igienici e disinfezioni
- Servizio di custodia.

I servizi amministrativi connessi alle operazioni cimiteriali sono, parimenti, svolte dal personale dipendente del Comune di San Stino di Livenza.

Le attività sono le seguenti:

- Pratiche amministrative all'autorizzazione all'inumazione, alla tumulazione, alla esumazione, alla estumulazione, alla riduzione a resti mortali, ai trasferimenti per o da altri cimiteri di salme, resti mortali, ceneri, ecc.;
- pratiche relative al rilascio di nuove concessioni cimiteriali;
- pratiche relative alla restituzione di loculi ed ossari;
- richieste di informazioni sull'ubicazione di una sepoltura, sulla situazione delle concessioni in essere, sulla titolarità del diritto di sepoltura, sulla ricostruzione storica della situazione di una tomba di famiglia e in genere relative alle concessioni e alle diverse possibilità di sepoltura.

Attualmente, secondo consuetudine consolidata nel tempo, non vengono eseguite dal Comune le seguenti attività, svolte direttamente dai privati interessati, attraverso loro ditte di fiducia:

- Tumulazioni;
- Estumulazioni;
- Inumazioni;
- Esumazioni;
- Dispersione e inumazione ceneri;
- Quanto in genere legato alle attività di sepoltura.

La gestione del servizio di apertura e chiusura dei cimiteri è automatizzato ed è affidato alla ditta che gestisce il servizio di illuminazione votiva.

La regolazione dei servizi cimiteriali del Comune di San Stino di Livenza è disciplinata da un Regolamento Comunale approvato il 23/01/2016 redatto anche sulla scorta della legge regionale n. 18/2010 che rende incompatibile il servizio cimiteriale con l'attività funebre come definita dall'art. 5 della richiamata l.r. 18/2010.

Si ritiene, pertanto, indispensabile riportare all'interno dei servizi cimiteriali, da affidare in gestione, anche le attività oggi escluse ed in particolare quanto legato alle attività legate alla sepoltura.

I servizi cimiteriali costituiscono attività di pubblico interesse che presentano alcune peculiarità come tutelare l'igiene, la salute e l'incolumità pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne da parte dei singoli cittadini e tali servizi debbono essere disponibili ed accessibili a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperli.

L'erogazione dei servizi si ispira ai principi fondamentali di uguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficacia ed efficienza di cui all'All.1 del D.P.C.M 27 gennaio 1994, al rispetto degli standard qualitativi quali diritti fondamentali degli utenti, ai sensi dell'art. 1, L. 30.07.1998, n.281, e delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 11, D. lgs. 286/99.

Il Gestore nell'espletamento dei servizi si impegna al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) sicurezza dei servizi intesa come salvaguardia fisica delle persone e delle cose nel rispetto delle normative vigenti;
- b) miglioramento dell'efficienza e della continuità dei servizi;
- c) miglioramento e qualificazione delle aree cimiteriali;
- d) chiarezza, semplificazione e rapidità nei rapporti e nelle comunicazioni con gli utenti con particolare attenzione agli aspetti umani connessi alle circostanze d'espletamento dei servizi oggetto del presente contratto.

Tali obiettivi devono inquadrarsi in un processo di miglioramento e sviluppo dei servizi nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario degli stessi.

4. Valutazione della gestione in economia dei servizi cimiteriali

La gestione in economia delle attività inerenti i servizi cimiteriali incontra due criticità con riferimento sia alle attività legate alla sepoltura, sia alla manutenzione dei cimiteri.

Considerando il primo aspetto, la gestione in economia delle attività inerenti alla tumulazione/inumazione, estumulazioni ecc., comporterebbe la necessità di incrementare le risorse umane di almeno un'unità. In particolare, si renderebbe necessaria l'assunzione di un operaio necroforo cat. B a tempo pieno del costo annuo di circa €. 28.000,00, oltre all'ulteriore impiego di personale già in servizio.

Per quanto riguarda l'attività di manutenzione dei cimiteri, le prestazioni – come più avanti specificato - sono attualmente rese – tra l'altro - da un operaio a tempo pieno per il quale è previsto il pensionamento in corso dell'anno e la cui sostituzione potrà essere garantita solo dall'anno successivo.

Appare evidente, dall'analisi dei costi, che lo svolgimento in economia di tale servizio, oltre a non risultare economicamente vantaggioso per quanto riguarda le attività di sepoltura (i costi proposti da ASVO S.p.A. per tali servizi sono pari ad €. 21.966,00), per quanto riguarda la manutenzione non potrebbe essere garantito per carenza di personale nell'anno in corso.

5. Affidamento in esclusiva a ASVO Spa società in house e verifica dei suoi requisiti.

Per il nuovo affidamento l'Amministrazione comunale ha optato per l'affidamento diretto alla propria società "in house" ASVO Spa che risulta in possesso dei requisiti richiesti così come meglio specificato.

A) Controllo pubblico

La società ASVO Spa è una società a totale capitale pubblico partecipata dai seguenti enti locali e società pubbliche:

SOCIO	N. AZIONI	QUOTA %
Comune di Annone Veneto	5.400	1,47%
Comune di Caorle	28.800	7,84%
Comune di Cinto Caomaggiore	5.400	1,47%
Comune di Concordia Sagittaria	15.840	4,31%
Comune di Fossalta di Portogruaro	8.640	2,35%
Comune di Gruaro	4.320	1,18%
Comune di Portogruaro	36.516	9,94%
Comune di Pramaggiore	4.320	1,18%
Comune di S. Michele al Tagliamento	30.600	8,33%
Comune di S. Stino di Livenza	19.800	5,39%
Comune di Teglio Veneto	2.880	0,78%
VERITAS S.P.A.	204.757	55,76%

B) Controllo analogo

La società ASVO Spa è soggetta al controllo analogo da parte degli enti locali soci, sulla base delle disposizioni statutarie ed in particolare sulla base di quanto disposto dagli articoli 15 bis e 15 ter dello Statuto sociale, ove viene disciplinato il funzionamento

dell'Assemblea di coordinamento dei soci affidatari dei servizi, i relativi poteri di controllo attraverso una serie di atti sottoposti preliminarmente all'approvazione e verifica da parte dei soci, nonché specifici poteri di intervento e decisione sui servizi e sulle tariffe di ciascun Comune.

C) Attività prevalente nei confronti dei Comuni soci

La Società ASVO Spa ha un fatturato che è per la sostanziale totalità riconducibile ai servizi affidati dai Comuni ed è pertanto evidente la volontà dei soci affinché la società operi esclusivamente nei loro confronti rendendo servizi nei rispettivi territori di riferimento.

6. Analisi di efficienza ed economicità della scelta.

I pubblici servizi di gestione e manutenzione dei cimiteri comunali del Comune di San Stino di Livenza verranno affidati alla Società ASVO Spa, che già gestisce il servizio di igiene ambientale per conto del Comune secondo il modello dell'in-house providing.

L'affidamento del servizio verrà effettuato per un periodo di anni due al fine di consentire ad ASVO Spa di acquisire, in questo periodo, le competenze e le professionalità indispensabili per creare una struttura efficiente in grado di economizzarne lo svolgimento attraverso, soprattutto, l'esperienza del personale addetto e all'organizzazione aziendale che la presiede: a tal fine per il suddetto periodo la Società potrà organizzare il servizio ricorrendo anche a collaborazioni esterne. L'impegno della struttura aziendale di ASVO sarà quello di rendere il passaggio di gestione indifferente per l'utenza (che attualmente corrisponde a ditte esterne i corrispettivi per le attività di sepoltura), cercando nel contempo di procedere a razionalizzare la gestione dal punto di vista organizzativo e renderla più efficiente dal punto di vista economico e nel contempo suggerire miglioramenti ed implementazioni del servizio stesso a beneficio della collettività.

L'offerta economica presentata da ASVO Spa per il suddetto biennio, così come esposta nell'allegato A, rappresenta tuttavia già oggi, rispetto al costo gestionale complessivo, un miglioramento economico.

In allegato B si riporta una duplice comparazione:

- la prima relativa alle attività delle sepolture che, come s'è visto, sono attualmente gestite dai privati interessati e sono calcolate sulla scorta dei costi di mercato sulla base, quando possibile, dei costi derivanti dal prezzario regionale, per i quali la stima viene effettuata attraverso l'analisi dei prezzi (allegato B1). Dal confronto si evince che a fronte di una spesa per l'affidamento in house di € 21.966,00 è previsto un costo stimato di € 22.791,88 con un potenziale risparmio del 3,62%. I costi relativi alle attività di sepoltura sono interamente coperti dalla tariffa.
- la seconda comparazione, sempre riportata in allegato B, è relativa ai servizi cimiteriali attualmente svolta da personale dell'ente che sarà affidata in house, con il recupero ad altri servizi del personale attualmente impiegato. La comparazione, come risulta dall'analisi di cui all'allegato B1, è fatta considerando l'attuale impiego di un operaio a tempo pieno, un operaio al 5,33% e un funzionario al 3,07%. In questa seconda comparazione si può prendere atto dell'effettivo efficientamento del servizio legato all'affidamento in house, con un risparmio del 1,18%. Tale risultato è conseguito in particolare attraverso l'ottimizzazione della gestione del personale operativo già in servizio presso la Società, che, attraverso i nuovi servizi che verranno affidati, sarà utilizzato in maniera più efficiente facendo conseguire alla stessa dei miglioramenti in termini di economicità e produttività.

Complessivamente si rileva un risparmio del 2,17%.

Per quanto concerne il fabbisogno di personale comunale, si evidenzia un oggettivo risparmio in quanto non sarebbe più prevista, almeno per un biennio – e cioè per la durata dell'affidamento – la presenza della figura del “custode cimiteriale” anche in previsione della quiescenza del personale comunale.

Per quanto riguarda la parte amministrativa del servizio, le attività proseguiranno come in passato con la gestione affidata agli uffici comunali.