COMUNE DI PORCARI

Piazza F. Orsi,1 - 55016 PORCARI (Lucca)
Tel. (0583) 21181 Fax (0583) 297564
Codice Fiscale / Partita IVA: 00383070463

OGGETTO: AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI DEL COMUNE DI PORCARI – RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34, COMMA 20, D.L. 179/2012 CONV. IN L. 221/2012.

Premesso che:

- tra i servizi erogati dal Comune di Porcari vi è quello cimiteriale, le cui attività sono disciplinate dal vigente D.P.R. 285 del 10.09.1990 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria";

- l'Amministrazione Comunale di Porcari ha adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 78 del 7.08.2018 il "Regolamento Comunale di polizia mortuaria e dei servizi cimiteriali", disciplinante le modalità di erogazione dei servizi cimiteriali alla cittadinanza, predisposto in ottemperanza al citato regolamento nazionale;

- i *servizi cimiteriali*, con parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. AS883 del 12.10.2011, sono stati riconosciuti *servizi pubblici locali*; mentre *i servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme*, 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 nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione Europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale (Sentenza n. 272/2004 della Corte di Giustizia UE);

- i Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio, volti a soddisfare i bisogni della comunità o di parte di essa; per quanto riguarda gli "obblighi di servizio pubblico", essi definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico;

- l'art. 34 del decreto-legge 179/2012, conv. in L. 221/2012, nei commi da 20 a 27, detta previsioni per i servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione, l'adeguata informazione alla collettività di riferimento; in particolare, la normativa comunitaria prevede che gli enti locali possano procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo le tre modalità ivi indicate (procedura ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi; società mista la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), secondo le disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico-Privato; gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario);

Considerato che:

- l'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo nell'affidamento in concessione la forma di gestione più idonea per le operazioni cimiteriali mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni affidate nonché le attività amministrative relative alla riscossione delle utenze della illuminazione votiva, la fornitura delle lampade e delle parti di impianto non funzionanti;

-l'art. 42 del vigente d.lgs. 267/2000 attribuisce al Consiglio Comunale la competenza per gli atti di organizzazione e concessione dei servizi pubblici;

- con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 23/02/2007 si è provveduto, pertanto, a confermare l'affidamento in concessione per la gestione delle operazioni cimiteriali di cui al D.P.R. 285/1990;

- con successiva Deliberazione della Giunta Comunale n. 27 del 12.03.2008 si è stabilito di affidare in concessione quanto di seguito indicato:

- ✓ Apertura, chiusura e custodia-guardiania dei due cimiteri siti nel Comune di Porcari;
- ✓ Tumulazione, inumazione, esumazione, estumulazione, ricognizioni, traslazione e trasferimento salme, raccolta-stoccaggio, trasporto e smaltimento dei materiali di risulta delle operazioni e dei rifiuti;
- ✓ Pulizia di tutte le aree di pertinenza interna, del perimetro delle aree cimiteriali (viali, zone a verde, alberi e arbusti, spazi tra cappelle e stabili ecc.), nonché dei viali di accesso e degli ingressi principali;
- ✓ Cura e manutenzione del verde (alberi, siepi e piante varie) all'interno dell'area cimiteriale.

- la concessione dei servizi sopra indicati permette di ottenere un risparmio economico relativamente al complesso delle attività cimiteriali, ottimizzando i costi del personale e conseguentemente delle varie operazioni da svolgere e nel contempo garantisce una maggiore flessibilità del lavoro, creando ulteriori sinergie positive per l'abbattimento dei costi;

- in base alla citata Deliberazione n. 27/2008 l'illuminazione votiva viene gestita direttamente dall'Amministrazione Comunale, la quale effettua la riscossione del canone per le utenze, la manutenzione degli impianti ed il pagamento delle utenze di energia elettrica; l'affidatario provvede alla manutenzione e sorveglianza delle lampade, sostituzione immediata delle stesse ed alla riattivazione delle parti di impianto non funzionanti, con materiali forniti dall'Amministrazione;

- per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra affidatario e Amministrazione Comunale si evidenzia inoltre che:

- ✓ la costruzione e/o ampliamento dei cimiteri, compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria, viene gestita direttamente dall'Amministrazione comunale, previa progettazione e appalto per i lavori;
- ✓ la stipula di concessioni per sepolture private in loculi, ossari, ecc.., così come le autorizzazioni per operazioni cimiteriali e cremazione dei defunti, vengono gestite direttamente dai competenti Uffici e Servizi comunali;

- con deliberazione della Giunta Comunale n. 26/2008 sono state stabilite le tariffe da applicare alle operazioni cimiteriali;

- con deliberazione della Giunta Comunale n. 31 del 19.03.2008 è stato stabilito il canone da pagare per l'illuminazione votiva;

- visto l'art. 34 del decreto-legge 179/2012 convertito in L. 221/2012, che stabilisce che: "*Per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di 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*";

Tutto quanto premesso e considerato:

la presente Relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento in concessione dei servizi cimiteriali del comune di Porcari ai sensi degli artt. 164 e ss. del vigente d.lgs. 50/2016. Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, la presente relazione viene approvata con determinazione dirigenziale contestualmente all'approvazione della manifestazione di interesse n. _____ del_____e pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Porcari.

1. ATTUALE AFFIDAMENTO E REGOLAZIONE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI DEL COMUNE DI PORCARI

L'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo nell'affidamento in concessione la forma di gestione più idonea per le operazioni cimiteriali, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni affidate nonché le attività amministrative relative alla riscossione delle utenze della illuminazione votiva, la fornitura delle lampade e delle parti di impianto non funzionanti.

Come già indicato in premessa, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 23/02/2007, si è provveduto a confermare l'affidamento in concessione per la gestione delle operazioni cimiteriali di cui al D.P.R. 285/1990 relativamente ai cimiteri di Via Romana Ovest e Via Sbarra.

Con determinazione n. 359 del 7/06/2017, a seguito di espletamento di procedura negoziata sotto soglia ai sensi dell'art. 36, comma 2 lett. b) tramite piattaforma START, previa indizione di manifestazione di interesse, si è provveduto all'aggiudicazione della concessione del servizio per la durata di n. 3 anni alla ditta SAMARCANDA, soc. coop. Soc. A.R.L. Onlus con successiva stipula del contratto in scadenza al 30/06/2020.

Con determinazione n. 333 del 25/06/2020 è stata disposta la proroga tecnica del contratto di affidamento in concessione fino al 31/12/2020, al fine di evitare un'interruzione nell'erogazione del servizio che riveste valenza di servizio pubblico, agli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto Rep. n. 3917 del 25 luglio 2020, nelle more dell'individuazione del nuovo aggiudicatario,

Attualmente i predetti servizi cimiteriali sono pertanto regolati dal Contratto rep. 3917 anno 2017.

2. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO CIMITERIALE E OBBLIGHI GENERALI DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

I *servizi cimiteriali*, con parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. AS883 del 12.10.2011, sono stati riconosciuti *servizi pubblici locali*; mentre *i servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme*, 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.

Le suddette operazioni cimiteriali disciplinate dal DPR 285/90, comprese le attività strumentali di gestione, custodia, manutentive ed esercizio delle infrastrutture cimiteriali, per loro natura e garanzia di esecuzione devono fornirsi in regime di esclusiva per i seguenti motivi:

- necessità di avere garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle normative igienico-sanitarie (T.U.L.S. – R.D. 1265/1934 e D.P.R. 285/1990) e quindi per il carattere di indispensabilità della sepoltura e garanzia della memoria di una collettività;

- necessità di garantire la qualità dei servizi offerti all'utente non solo nel rispetto delle norme legislative e sanitarie e per il mantenimento della sacralità dei particolari luoghi dedicati alla memoria storica della collettività locale, ma anche e soprattutto nella scelta di modalità che garantiscano la sicurezza e la tutela della salute del cittadino;

- necessità di garantire l'osservanza puntuale di una erogazione del servizio in maniera continua, regolare e senza interruzioni, facendo fronte alle esigenze primarie della collettività, che si sostanziano nel bisogno materiale di igiene pubblica e nell'aspirazione spirituale al culto dei propri cari;

- necessità di economicità del servizio, dovuta al fatto che una organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è da ritenersi più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme potrebbero determinare costi gestionali superiori per l'utenza.

3. FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E OBBLIGHI SPECIFICI DI SERVIZIO

L'affidamento in concessione dei servizi cimiteriali a ditta esterna risulta essere la scelta più rispondente all'attuale struttura organizzativa del Comune di Porcari, in quanto non sono più presenti all'interno dell'Ente le necessarie risorse umane e strumentali da dedicare alle varie attività richieste dalla natura del servizio.

In quest'ottica, il ricorso al libero mercato al fine di individuare il soggetto gestore è la soluzione migliore per garantire un'ottimale ed efficiente gestione dei servizi cimiteriali in continuità con la scelta finora compiuta dall'Amministrazione Comunale.

I servizi di cui al presente provvedimento sono da considerarsi, come sopra evidenziato, ad ogni effetto servizi pubblici la cui erogazione da parte del concessionario deve avere carattere di regolarità, continuità e correttezza.

La gestione dei servizi cimiteriali dovrà prevedere gli "obblighi di servizio pubblico locale" (definizione dei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico).

Pertanto, oltre agli obblighi generali citati al precedente punto 2, di seguito si definiscono gli obblighi specifici da prevedere in sede di affidamento dei servizi cimiteriali.

Obblighi imposti al concessionario

Le attività a carico del concessionario sono le seguenti:

1. Apertura e chiusura giornaliera e custodia dei due i cimiteri comunali;
2. Servizio di pronta reperibilità;
3. Pulizia e mantenimento delle strutture cimiteriali, in particolare pulizia e manutenzione ordinaria di tutte le aree di pertinenza interna del perimetro delle aree cimiteriali (viali, zone a verde, alberi e arbusti, spazi tra cappelle e stabili ecc.), nonché dei viali di accesso e degli ingressi principali;
4. Gestione dei locali adibiti a deposito transitorio di salme, resti mortali o ceneri;
5. Gestione dei servizi relativi ai funerali, ricezione salme, resti mortali e ceneri, tumulazioni, inumazioni ed operazioni connesse e conseguenti;
6. Tumulazione, inumazione, ricognizioni, traslazione e trasferimento salme, raccolta-stoccaggio, trasporto e smaltimento dei materiali di risulta delle operazioni e dei rifiuti;
7. Esumazioni ed estumulazioni ordinarie e straordinarie (richieste da privati o pubbliche autorità), compreso eventuale deposito in ossario;
8. Tenuta ed aggiornamento dei registri cimiteriali e adempimenti amministrativi connessi;
9. Gestione e riscossione per il servizio delle operazioni cimiteriali;
10. Raccolta in forma differenziata dei rifiuti originati dalla gestione quotidiana del cimitero e conferimento nei contenitori forniti dal gestore del servizio di igiene urbana, secondo le disposizioni di legge;
11. Servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti derivanti da esumazioni ed estumulazioni, compresa compilazione e intestazione dei formulari;
12. Servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde pubblico, negli appositi contenitori.

Obblighi in capo al Comune

Restano in capo al Comune le funzioni amministrative connesse ai servizi cimiteriali, quali:

1. l'assegnazione delle sepolture ai privati;
2. la verifica del diritto d'uso delle tombe;
3. la stipula dei contratti di concessioni sepolture a privati;
4. l'ammissione di salme, resti mortali e ceneri ai cimiteri comunali;
5. gli adempimenti conseguenti al decesso, inclusa l'attivazione dei servizi per l'esecuzione dei funerali;
6. l'istruttoria e il rilascio delle autorizzazioni alla cremazione;
7. l'istruttoria e il rilascio delle autorizzazioni al trasporto funebre;
8. l'istruttoria e il rilascio delle autorizzazioni all'estumulazione e all'esumazione richiesta da privati o pubbliche autorità;
9. la pianificazione delle estumulazioni e delle esumazioni ordinarie o straordinarie per pubblica utilità;
10. la disciplina dell'orario di apertura dei cimiteri e degli orari per i trasporti funebri;
11. la concessione di eventuali deroghe rispetto a disposizioni regolamentari, ove possibile;
12. la gestione della riscossione dell'illuminazione votiva e manutenzione impianti;
13. la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle concessioni.

4. TIPOLOGIA DI PROCEDURA E CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

La concessione è definita dall'art. 2, comma 1 lett.vv) del vigente d.lgs. 50/2016 e disciplinata ai sensi degli artt.164 D.Lgs 50/2016 e ss.

La gara verrà espletata mediante procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art.63 d.lgs. 50/2016 e dell'art. 1, comma 2 lett. b) della L.120/2020, con invito ad almeno cinque operatori e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, comma 2 D.lgs. n. 50/2016, mediante la procedura telematica su START.

La procedura negoziata sarà preceduta da apposito avviso pubblico con manifestazione di interesse aperto a tutti gli operatori operanti nel settore in modo da garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione ed in esito alla presente procedura, l'Amministrazione procederà all'invio delle lettere di invito a presentare offerta agli operatori economici che abbiano manifestato il loro interesse e siano in possesso dei requisiti previsti. Per la partecipazione alla procedura sarà richiesto agli operatori l'iscrizione sulla piattaforma START – Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana nella categoria "SERVIZI CIMITERIALI".

Con la predisposizione della documentazione necessaria (lettera d'invito, capitolato, ecc..) si provvederà alla progettazione dettagliata del servizio ai fini dell'indizione della procedura negoziata e comparativa, compresa la definizione dei criteri e sub-criteri per poter valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, integrando così i dati economici con quelli tecnici e qualitativi.

La suddetta documentazione di gara dovrà indicare, oltre all'obbligatorietà dei requisiti di ordine generale dei partecipanti, i requisiti speciali in ordine alla capacità finanziaria, tecnica e professionale dei prestatori di servizi, al fine di permettere la partecipazione a soggetti sufficientemente qualificati e organizzati per lo svolgimento di un servizio pubblico essenziale che garantisca la sepoltura dei defunti in termini certi e rispettosi della normativa igienico-sanitaria, oltre a garantire con regolarità i servizi aggiuntivi inerenti la cura e pulizia del verde, apertura e chiusura, custodia e reperibilità ecc.

5. QUADRO ECONOMICO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI

Il quadro economico attuale della gestione dei servizi cimiteriali comunicato dall'attuale gestore con nota prot. 17683 del 26/10/2020 è il seguente:

Anno 2017	
a) introiti per servizi cimiteriali derivanti dagli utenti (tumulaz./esumazioni/inumazioni)	€ 21.049,35
b) introiti per servizi cimiteriali pulizia e manutenzione del verde, smaltimento rifiuti e apertura/chiusura	€ 10.400,60
Anno 2018	
a) introiti per servizi cimiteriali derivanti dagli utenti (tumulaz./esumazioni/inumazioni)	€ 22.824,80
b) introiti per servizi cimiteriali pulizia e manutenzione del verde, smaltimento rifiuti e apertura/chiusura	€ 10.400,60

Anno 2019	
a) introiti per servizi cimiteriali derivanti dagli utenti (tumulaz./esumazioni/inumazioni)	€ 16.229,75
b) introiti per servizi cimiteriali pulizia e manutenzione del verde, smaltimento rifiuti e apertura/chiusura	€ 10.400,60
totale	**€ 91.305,70**

A tali importi devono essere aggiunti i costi per la sicurezza non soggetti a ribasso pari per n. 3 anni ad € 1.500,00, oltre IVA.

Il quadro economico attuale della concessione per n. 3 anni è il seguente:

a) introiti per servizi cimiteriali derivanti dagli utenti (tumulaz./esumazioni/inumazioni)	€ 66.000,00
b) introiti per servizi cimiteriali pulizia e manutenzione del verde, smaltimento rifiuti e apertura/chiusura (esclusa IVA)	€ 35.100,00
Totale 2021/2023	**€ 101.100,00**

A tali importi devono essere aggiunti i costi per la sicurezza non soggetti a ribasso pari per n. 3 anni ad € 1.500,00, oltre IVA.

Ai sensi dell'art. 165 comma 1. "*Nei contratti di concessione come definiti all'articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv), la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.*" Ai sensi dell'art. 3 suddetto d.lgs per «equilibrio economico e finanziario», si intende la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento.

Nella concessione in oggetto, il Comune di Porcari provvede alla riscossione dei proventi dalle concessioni cimiteriali e dall'illuminazione votiva.

In considerazione degli obblighi di servizio imposti al gestore descritti ai sensi del par. 3 e preso atto che le tariffe applicate agli utenti per le operazioni cimiteriali non sono da sole in grado di coprire i costi del servizio, il Comune riconosce al gestore una compensazione al fine di garantire la sostenibilità economica del servizio.

Pertanto, le entrate per il concessionario derivano *in primis* dagli introiti delle operazioni cimiteriali provenienti dagli utenti e sottoposti alla potestà tariffaria del Comune. L'equilibrio economico finanziario si

intende raggiunto a seguito introiti per i servizi cimiteriali di pulizia e manutenzione del verde, smaltimento rifiuti e apertura/chiusura dei cimiteri provenienti dal prezzo pagato dal Comune.

6. CONCLUSIONI

Per quanto sopra, si ritiene che sussistano i requisiti e le ragioni indicate dall'art. 34, comma 20, D.L 179/2012, convertito in L. 221/2012, per scegliere la forma di affidamento dei servizi cimiteriali indicata in oggetto, mediante affidamento a ditta esterna (esternalizzazione a terzi), per mezzo di concessione, ai sensi del l'art. 164 e ss. del D.Lgs. 50/2016, in quanto si ravvisano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per la prosecuzione dell'affidamento ad un soggetto terzo dei servizi in questione. Ad oggi tale modalità risulta essere la sola modalità di gestione perseguibile, visto che il Comune non dispone delle adeguate risorse umane e strumentali.

Porcari, 10/11/2020

COMUNE DI PORCARI Prov. di Lucca

Il RUP

Dott.ssa Barbara Ceragioli