

# **RELAZIONE ISTRUTTORIA SULL'AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING DELLA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI E DELLA ILLUMINAZIONE VOTIVA ALLA SOCIETÀ M&P MOBILITÀ E PARCHEGGI S.P.A.**

## **1. PREMESSA**

Il presente documento costituisce aggiornamento e adeguamento della relazione redatta ai sensi dell'art. 34 comma 20 D.L. 179/2012, inerente la scelta della modalità di gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Ancona.

Tale relazione, approvata con deliberazione di Giunta comunale n. 582 del 29/12/2021, verificava la sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa per la forma di affidamento prescelta, tanto in termini di assetto societario dell'ente affidatario, quanto di efficienza ed economicità della gestione.

Stante l'eccezionalità dell'annualità 2022 dovuta alla crisi russo-ucraina, che come è noto ha determinato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e in generale ha causato un mutamento delle necessità di bilancio dell'amministrazione, l'affidamento non è stato deliberato. Inoltre, l'instabilità dei prezzi e la rapida crescita degli stessi, legate alle emergenze già evidenziate, hanno reso difficile per tutto il 2022 l'elaborazione di una previsione puntuale e credibile dei costi dell'affidatario per il periodo di gestione in fase di avvio. Alla data attuale, si assiste invece ad una progressiva stabilizzazione dei prezzi, condizione che, ferma la normale alea che caratterizza soprattutto le previsioni di lungo termine, consente un calcolo verosimile dell'evoluzione delle voci da inserire nel piano economico finanziario.

Attesa la prossima scadenza del contratto di servizio attualmente in proroga, fissata al 31/03/2023, e ferma l'esigenza già espressa con la citata DG 582 di procedere a rinnovo ed efficientamento dello stesso, occorre disporre il nuovo affidamento. A tale fine, si procede con il presente documento a revisione della relazione già redatta in precedenza, con il duplice scopo di adeguare la stessa alla normativa *medio tempore* sopravvenuta, con particolare riferimento al d. lgs. 201/2022 in materia di servizi pubblici locali, nonché di verificare la validità delle valutazioni già compiute, atualizzando la scelta della modalità di affidamento.

Il presente documento costituisce motivazione rafforzata per l'affidamento dei servizi cimiteriali con modalità in house providing alla società M&P Mobilità e Parcheggi S.p.A., per una durata di 9 anni e 7 mesi. La società si propone di svolgere il servizio mediante affitto del ramo di azienda della società Anconambiente S.p.A., attuale gestore del servizio medesimo.

### **1.1. STORIA DEL PRECEDENTE AFFIDAMENTO IN HOUSE AD ANCONAMBIENTE S.P.A.**

Attualmente, il servizio viene gestito dalla società Anconambiente S.p.A. sulla base del contratto rep. n. 14624/2017, scaduto il 31/12/2016, oggetto di successivi rinnovi di cui, nel prosieguo della presente relazione, viene dato conto.

Con deliberazione consiliare n. 21 del 20 febbraio 2006 l'Amministrazione Comunale ha affidato per la prima volta ad Anconambiente S.p.A. la gestione dei servizi cimiteriali. Successivamente, con deliberazione n. 111 del 28 febbraio 2006, sono state autorizzate alcune modifiche al contratto e al disciplinare tecnico, già approvati con il citato atto consiliare. In data 10 marzo 2006 è stato stipulato il relativo contratto di servizio per scrittura privata con atto Rep. N. 12633. Con deliberazione n. 184 del 28.3.2006 è stata affidata ad Anconambiente S.p.A. anche la gestione delle lampade votive dei cimiteri comunali, stante la risoluzione del rapporto con il precedente gestore. In data 11 giugno 2007 è stato stipulato il contratto di servizio per la gestione

delle lampade votive per scrittura privata Rep. n. 13000. Con deliberazione della Giunta n. 305 del 13 giugno 2007 sono state approvate alcune modifiche negoziali e tecniche al contratto in essere ed è stato stipulato un nuovo contratto Rep.13029 dell'11 luglio 2007. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 12 febbraio 2016 è stato approvato l'affidamento *in house* per un ulteriore anno alla società Anconambiente. Con deliberazione della Giunta Municipale n. 610 del 20.12.2018 è stato approvato l'accordo, ai sensi dell'art 15 della Legge n. 241/1990, tra il Comune di Ancona e le società Anconambiente S.p.A. e M&P Mobilità e Parcheggi S.p.A. per la verifica della gestione dei servizi cimiteriali e dato mandato al Dirigente della Direzione Manutenzioni, Frana e Protezione civile di redigere gli atti consequenziali per il periodo necessario al perfezionamento della procedura avviata con l'accordo ex articolo 15. Con successive determinazioni veniva disposta la proroga tecnica dei servizi cimiteriali da ultimo fino al 31/03/2023. In caso di esito positivo della fase di studio e di fattibilità l'ipotesi operativa era quella di far subentrare M&P Mobilità e Parcheggi S.p.A. ad Anconambiente nella gestione del servizio. Tuttavia l'insorgere dell'emergenza dovuta alla diffusione della pandemia di COVID-19, nonché la laboriosità di definire un assetto condiviso su una pluralità di questioni, dato anche il valore e la rilevanza del servizio in argomento, hanno rallentato i tempi necessari al raggiungimento dell'accordo.

Ferma restando l'esigenza di efficientamento e miglioramento complessivo del servizio e mettendo a frutto il lavoro di analisi svolto, le criticità rilevate, gli ambiti di miglioramento individuati, nonché l'esigenza di valorizzare il know how acquisito negli anni, si è infine deciso di portare a termine il progetto di riqualificazione che, attraverso uno sviluppo temporale adeguato è in grado di garantire il migliore servizio per la cittadinanza e il più efficiente risultato per l'Amministrazione.

## **2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

A) Rilevante ai fini del presente documento è innanzitutto la disciplina relativa all'*in house providing*. Si tratta di istituto di origine pretoria comunitaria che si sostanzia nell'affidamento diretto di un servizio disposto dall'Amministrazione in favore di un soggetto, costituito in forma di società di capitali, solo formalmente terzo rispetto alla stessa, ma che in realtà ne costituisce braccio operativo. La relazione tra Amministrazione affidante e società affidataria è solo apparentemente intersoggettiva, in virtù di una serie di vincoli che legano stazione appaltante e ente affidatario e fanno sì che gli obiettivi strategici e le decisioni più significative relative alla vita della società siano definiti dall'Amministrazione che esercita il controllo. L'*in house providing* si pone quindi come una forma di autoproduzione di un servizio che l'amministrazione, anziché assumere su di sé, affida ad un organismo sul quale esercita pieno potere di direzione e controllo.

Tale affidamento, che si risolve in una deroga alle regole dell'evidenza pubblica, deve ritenersi legittimo solo in presenza di precisi elementi, enucleati per la prima volta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella c.d. sentenza Teckal del 18 novembre 1999. La Corte in particolare ha affermato: “*La direttiva 93/36, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale - ipotesi che non ricorre nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona da esso giuridicamente distinta un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano -, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno*”.

Sul quadro così delineato, si innesta la direttiva 24/2014/UE in materia di appalti pubblici che contiene la prima disciplina positiva dell'*in house* e all'art. 12 par. 1 stabilisce che la normativa sull'evidenza pubblica ivi dettata non si applica in presenza di tre condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il medesimo articolo precisa poi che il controllo analogo ricorre quando l'amministrazione aggiudicatrice esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Il requisito del controllo, da una nozione formale derivante dalla partecipazione totalitaria, viene così ricondotto a una nozione funzionale che fa riferimento alla concreta direzione della attività della società.

Il panorama normativo di riferimento è stato in seguito arricchito dal legislatore nazionale che è intervenuto con la normativa interna di recepimento delle regole dettate dall'Unione Europea. In particolare i requisiti di cui all'art. 12 par 1 e 3 della Direttiva 24/2014 sono attualmente trasposti nell'art. 5 commi 1, 2 e 5 del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nonché nell'art. 16 commi 1 e 2 del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175.

**B)** L'affidamento deve essere deliberato dall'amministrazione al termine di un procedimento che include la valutazione delle possibili modalità di erogazione del servizio, e si conclude con l'individuazione della modalità di erogazione ritenuta più vantaggiosa, che deve essere compiuta sulla scorta di una serie di parametri normativamente definiti.

La regolamentazione che disciplina tale percorso deliberativo era contenuta nell'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, oggi abrogato dal d. lgs. 201 del 31/12/2022 recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Tale ultimo intervento normativo ha riorganizzato l'intera materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Sul punto, il Testo unico n. 175/2016 ha introdotto nella legislazione positiva nazionale le nozioni di matrice comunitaria di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale dall'altro. Il nuovo d. lgs. 201/2022, aggiungendo un'ulteriore specificazione, ha definito i servizi di interesse economico generale di livello locale, o servizi pubblici locali di rilevanza economica, come *"i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"*. Rientrano pertanto nella definizione, e nel perimetro applicativo del nuovo t.u. tutti i SIEG che l'amministrazione comunale assume quali servizi da erogare con intervento pubblico, e con pagamento di una tariffa da parte dell'utente, a condizioni differenti e con maggiori garanzie per i cittadini, nei termini sopra descritti, da quelle in cui gli stessi sarebbero erogati sul mercato. Peraltro, con riferimento al caso specifico, i servizi cimiteriali sono stati espressamente riconosciuti come "servizi pubblici locali a rilevanza economica" con parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato del 12/10/2011.

Tali servizi, di interesse economico generale di livello locale, sono suscettibili di essere erogati in quattro diverse modalità:

- 1) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- 2) affidamento a società mista pubblico – privata, con individuazione del socio privato mediante la c.d. gara a doppio oggetto;
- c) affidamento a società in house;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali. L'art. 14 comma 2 del d.lgs. n. 201/22 prevede che la scelta della modalità di gestione dei servizi tra quelle previste dall'ordinamento venga effettuata tenendo conto di una serie di parametri tipizzati, quali le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, la situazione delle finanze pubbliche, i costi per l'ente locale e per gli utenti, i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

Più in particolare, l'art. 17 comma 2 dispone che *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”*.

Il successivo art. 19 comma 2 fissa una durata massima per gli affidamenti in house di servizi non a rete di valore superiore alla soglia europea, pari a cinque anni, salvo specifica motivazione legata all'ammortamento degli investimenti.

Considerato che l'affidamento cui si intende procedere supera la soglia di rilevanza europea, il presente documento costituisce motivazione qualificata in ordine ai parametri di cui all'art. 17 comma 2 d. lgs. 201/22, nonché in ordine alla durata di 9 anni e 7 mesi dello stesso.

C) A ciò si aggiunge l'art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 il quale dispone che *“Ai fini dell'affidamento “in house” di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché 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”*.

Detta ultima disposizione è stata oggetto di due importanti arresti giurisprudenziali. Il Consiglio di Stato, con ordinanza di rimessione ai sensi dell'art. 267 TFUE ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di valutare la compatibilità con il diritto unionale dell'art. 192 del Codice dei Contratti in quanto viene ivi attestata la natura derogatoria dell'in house rispetto al ricorso al mercato, essendo la scelta subordinata al dimostrato fallimento del mercato e ad un onere motivazionale rafforzato.

La verifica di compatibilità veniva richiesta con riguardo all'art. 12 par. 3 della Direttiva 24/2014 che, escludendo l'in house dall'ambito di applicazione delle norme sull'evidenza pubblica, lo pone sullo stesso piano dell'affidamento ad un soggetto selezionato con gara.

La Corte Europea si è pronunciata con ordinanza del 6 febbraio 2020 ed ha statuito che *“la direttiva 2014/24 ha lo scopo, come enuncia il suo considerando 1, di coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti che superano un determinato importo”*, che la stessa *“non può obbligare gli Stati membri a ricorrere a un'operazione interna quando sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1”*, che coincidono con quelle di cui all'art. 12 par. 3, salvo il riferimento al controllo analogo esercitato da più amministrazioni, e che sussiste *“in tali condizioni, la libertà degli Stati membri di scegliere il modo di prestazione di servizi mediante il quale le*

*amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze li autorizza a subordinare la conclusione di un'operazione interna all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna".*

Alla luce di quanto esposto, la Corte conclude che la normativa europea deve essere interpretata *"nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche «contratto in house», all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna"*.

Sullo stesso tema, il TAR Liguria ha adito la Corte Costituzionale ritenendo che l'art. 192 c. 2 d.lgs. 50/2016 abbia violato l'art. 76 Cost. in quanto contrario al divieto di gold plating contenuto nell'art. 1 comma 1 letta. a) della legge delega n. 11/2016, il quale impone al legislatore delegato il *"divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive"*. La Consulta si è espressa nel senso della compatibilità costituzionale della disposizione del Codice dei contratti affermando che *"emerge con chiarezza che la ratio del divieto assunto a criterio direttivo della legge delega n. 11/2016 è quella di impedire l'introduzione in via legislativa di oneri amministrativi e tecnici ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa comunitaria che riducano la concorrenza in danno di imprese e cittadini, mentre è evidente che la norma censurata si rivolge all'amministrazione e segue una direttrice proconcorrenziale in quanto è volta ad allargare il ricorso al mercato"*.

*"Si deve dunque concludere che la specificazione introdotta dal legislatore delegato è riconducibile all'esercizio dei normali margini di discrezionalità ad esso spettanti nell'attuazione del criterio di delega, ne rispetta la ratio ed è coerente con il quadro normativo di riferimento"* (Corte Cost. 27 maggio 2020 n. 100).

Nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021 la giurisprudenza, anche sulla scorta delle due riportate pronunce, si è orientata, proseguendo in quel processo inesauribile di adeguamento interpretativo delle norme che procede per "arrestii", per "revirement" e per evoluzioni interpretative, nel senso che l'in house, lungi dall'essere equiparato all'evidenza pubblica, è ritenuto subordinato a questa e del tutto residuale.

In questo senso il Consiglio di Stato afferma che *"l'art. 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) impone che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione, che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi (con particolare riguardo alla messa a gara con appalti pubblici e alle forme di cooperazione orizzontale fra amministrazioni): a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato 'fallimento del mercato' rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui la società in house invece supplirebbe; b) la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non è invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento – con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto –. Anche qui la previsione dell'ordinamento italiano di forme di motivazione aggravata per supportare gli affidamenti in house muove da un orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica, relegandoli ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese"* (CdS sez. III 12 marzo 2021 n. 2102).

Va precisato che si tratta di indirizzo attualmente maggioritario, ma non mancano pronunce di stampo opposto che, rifacendosi alla normativa europea, sostengono la piena equiparazione tra le diverse modalità di affidamento dei pubblici servizi. Sottolinea il TAR Emilia Romagna che *"da*

*parte dell'ordinamento dell'UE gli affidamenti in house non sembrano posti in una posizione subordinata rispetto agli affidamenti con gara, al contrario sembrano rappresentare una sorta di prius logico rispetto a qualunque scelta dell'amministrazione pubblica in tema di autoproduzione o esternalizzazione dei servizi di proprio interesse” (sent. 21 maggio 2019 n. 461).*

A tale proposito rileva altresì la posizione su cui il Consiglio di Stato si è attestato in sede di parere n. 1614 del 7/10/2021 reso sullo schema di Linee Guida recanti *“Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.”* diffuse dall'ANAC prima della definitiva approvazione del documento ai sensi dell'art. 213 comma 2 D. Lgs. 50/2016. In tale occasione il Consiglio di Stato ha segnalato come il panorama normativo sia in piena evoluzione, che in particolare l'istituto dell'in house providing è *“al centro dell'attenzione del Governo e del Parlamento, in relazione (in particolare, ma non solo) alle esigenze di semplificazione e di rafforzamento della capacity building degli apparati amministrativi”*.

**D)** Va considerato da ultimo il DM del Ministero dell'Interno del 28 maggio 1993, il cui art. 1 annovera tra i servizi locali indispensabili, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata delle somme degli enti locali, i servizi necroscopici e cimiteriali. Tale qualificazione comporta il riconoscimento dell'essenzialità del servizio al fine della soddisfazione dei bisogni primari della collettività di riferimento, con implicazioni in ordine allo svolgimento dello stesso.

Occorre innanzitutto chiarire che il servizio va erogato con continuità, senza alcuna interruzione o riduzione di qualità dello stesso. In secondo luogo, l'espletamento delle attività sarà tanto più rispondente alle esigenze della comunità interessata quanto flessibili, elastici e fluidi sono i rapporti tra amministrazione affidante e soggetto gestore. È infatti indispensabile che in presenza di mutate necessità dell'amministrazione affidante, il gestore fornisca pronta risposta nell'adattare il servizio erogato, in modo tale da garantire un elevato livello di rispondenza alle esigenze della collettività.

Alla luce di quanto sopra, nel contesto normativo e di fatto così come descritto, la presente relazione viene redatta nel rispetto dei principi del diritto positivo e del diritto vivente, così come illustrati, che inquadrano e consentono l'affidamento in argomento.

### **3. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

I servizi cimiteriali costituiscono attività di pubblico interesse.

Essi presentano aspetti rilevanti sotto i profili dell'igiene pubblica, dell'ordine pubblico, della sicurezza e della tutela della salute. La fonte normativa dei servizi cimiteriali si rinviene nella carta costituzionale (art.32); nel T.U. delle Leggi sull'ordinamento Locale (D.Lgs. 267/2000, art.13) nelle Leggi regionali e nel Regolamento di Polizia mortuaria (D.P.R. 285/90), e sono da ritenersi quali servizi indispensabili dei Comuni (Decreto 28/05/1993 art.1).

Essi pertanto devono essere resi con particolare attenzione agli standard previsti in generale per i servizi pubblici in termini di:

- uguaglianza e imparzialità, intesi come parità di trattamento e divieto di ingiustificata discriminazione;
- continuità e regolarità, intesi come divieto di interruzione ingiustificata del servizio;
- partecipazione mediante collaborazione e coinvolgimento dei cittadini;
- informazione e accesso, garantendo una comunicazione chiara, semplice e rapida nei confronti degli utenti, nonché la possibilità di contatto da parte di questi attraverso canali snelli e accessibili;
- efficienza ed efficacia anche mediante l'utilizzo dei canali telematici laddove possibile.

Il miglioramento del servizio sotto i profili di tutela sopra individuati viene potenziato nel nuovo contratto di servizio in quanto il gestore affidatario si impegna e si obbliga:

- all'efficientamento del servizio mediante il miglioramento dei software e l'implementazione di nuove modalità di pagamento;
- a mantenere una comunicazione diretta, chiara e continuativa con l'utenza;
- a sfruttare l'utilizzo della tecnologia anche in vista del miglior utilizzo delle risorse economiche;
- a garantire la sicurezza delle cose e delle persone avendo cura della ordinaria manutenzione dei luoghi in cui il servizio si svolge.

Inoltre, trattandosi di servizio di cui fruisce la quasi totalità della comunità, deve rispettare i parametri di universalità e socialità, intese come maggiore accessibilità possibile ad un servizio che rispetti buoni standard di qualità.

La società M&P S.p.A. è tenuta inoltre all'aggiornamento della Carta dei Servizi, da comunicare all'Amministrazione, e a prevedere annualmente l'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza mediante indagini di *customer satisfaction*.

Quanto alle compensazioni economiche, rimane fermo il divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 106 TFUE, il quale stabilisce che *“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”*.

Alla luce delle indicazioni comunitarie ed innovando rispetto al precedente contratto di servizio la remunerazione dello stesso avverrà, nel momento in cui il contratto andrà a regime, mediante il pagamento di un corrispettivo fisso erogato in rate uguali trimestrali computato in base ai costi sostenuti dalla Società;

mentre gli introiti tariffari provenienti dai canoni delle lampade votive e dal pagamento dei servizi cimiteriali a domanda, che sono a carico dell'utenza, verranno incassati e fatturati da Mobilità e Parcheggi, e riversati nella casse comunali.

Nel nuovo affidamento verranno inoltre mantenuti alcuni obblighi di carattere generale previsti nel vigente contratto di servizio, quali l'obbligo di rendicontare la gestione (operazioni cimiteriali eseguite, riscossione tariffe cimiteriali, numero delle lampade votive e riscossioni effettuate ecc), nonché alcuni obblighi di servizio pubblico tipici dei servizi cimiteriali, quali ad esempio:

- a) Gestire, custodire e consentire il libero accesso ai plessi cimiteriali negli specifici orari di apertura fissati dall'amministrazione comunale e definiti nell'ambito del contratto di servizio, indipendentemente dal volume di accesso ai plessi nelle diverse fasce orarie e senza alcun onere a carico dell'utenza;
- b) Specifiche frequenze minime di pulizia dei plessi e di esecuzione delle attività inerenti la gestione del verde pubblico relativo (sfalci, potature, verifica dello stato conservativo degli alberi ed intervento in caso di pericolo per l'utenza di caduta e cura delle piante e dei fiori).

Una particolare rilevanza va attribuita all'obbligo di garantire adeguati standard di qualità del servizio offerto, al fine di tutelare i diritti degli utenti del servizio. A tal fine dovrà essere predisposta apposita Carta della qualità di Servizi.

Gli indicatori e i parametri di qualità verranno indicati in dettaglio nei disciplinari tecnici, allegati al contratto di servizio.

La qualità dei servizi offerti sarà misurata con riferimento ai seguenti fattori:

- affidabilità e regolarità del servizio;
- puntuale adempimento delle ordinanze sindacali;
- assistenza alla clientela;

- rapporti con la clientela;
- rispetto dell'ambiente;
- inoltro dei reclami e/o suggerimenti da parte dell'utenza;
- monitoraggio della domanda, dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio;
- termini e modalità di risarcimento degli eventuali danni, in applicazione dell'art. 1681 del Codice Civile, subiti dall'utenza.

#### **4. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO**

Il progetto di efficientamento dei servizi cimiteriali scaturisce da una analisi degli aspetti critici che la gestione affidata ad Anconambiente ha presentato nel tempo, determinati anche dalla mancanza di un affidamento sufficientemente lungo che rendesse possibile gli investimenti necessari.

Il progetto proposto si pone l'obiettivo di migliorare tutti gli ambiti dei servizi attualmente affidati al gestore relativamente ai 13 cimiteri, cittadini e frazionali, (custodia e decoro cimiteriale, manutenzione del verde, manutenzione dei campi di inumazione, pulizie, interventi di riparazione/manutenzione degli arredi e degli impianti presenti e miglioramento organizzativo delle operazioni cimiteriali).

La previsione di un affidamento di durata di 9 anni e 7 mesi consente di programmare l'acquisto di una serie di attrezzature di ausilio nello svolgimento delle operazioni che permette di ottimizzare le risorse umane impiegate.

L'acquisto di ulteriori automezzi servirà a migliorare tutta l'attività manutentiva del verde, dei campi di inumazione e delle operazioni di esumazione, per i quali si prevede di non fare più ricorso ad esternalizzazioni.

Anche la pulizia dei percorsi pavimentati verrà migliorata mediante l'acquisto di idonea lavapavimenti.

Una ulteriore parte degli investimenti verrà impiegata per la informatizzazione della programmazione delle operazioni cimiteriali mediante l'implementazione dell'attuale software gestionale già in dotazione dei servizi amministrativi cimiteriali con un portale che permetterà alle imprese funebri di prenotare giorno ed orario delle operazioni cimiteriali consentendo quindi una migliore efficienza delle attività legate all'espletamento del servizio ordinario di tumulazione, inumazione, traslazioni.

Maggiore impegno verrà dedicato al decoro cimiteriale mediante l'assunzione da parte del gestore di tutta una serie di compiti di piccola manutenzione e di piccoli interventi di riparazione ai quali l'amministrazione non riusciva a rispondere con la dovuta tempestività con i propri servizi interni. Il servizio di custodia cimiteriale e guardiania verrà migliorato mediante la sua internalizzazione. Quanto ai costi del personale il progetto di efficientamento prevede l'internalizzazione di alcune attività prima esternalizzate.

I relativi costi sono stati calcolati sulla base del computo delle ore impiegate per svolgere le attività inserite nel capitolato.

La somma complessiva delle unità di personale impegnate nel settore è di 14,5 mentre nel precedente contratto erano previste 15,5 unità.

Per quanto riguarda il servizio di illuminazione votiva viene prevista la graduale sostituzione della attuali lampade ad incandescenza con lampade a led che determineranno un minore consumo energetico. Si prevede inoltre di programmare la messa in sicurezza di quegli impianti di illuminazione votiva collocati in alcuni cimiteri, compreso quello di Tavernelle, che più necessitano di intervento e la graduale sistemazione degli impianti degli altri cimiteri frazionali, per i quali l'urgenza dell'intervento può essere differita, ma che la durata di 9 anni e 7 mesi del contratto consente di programmare nel lungo periodo.

Qui di seguito la illustrazione dei servizi e degli efficientamento previsti:

4.1. Il vigente affidamento ad Anconambiente S.p.A. comprende:

4.1.1. La gestione dei servizi cimiteriali

Riguarda le operazioni cimiteriali a domanda individuale relativi alla gestione del ciclo della salma:

Inumazione (sepoltura in campo comune o area in concessione);

Tumulazione (consiste nel porre il feretro in un loculo e quindi chiudere l'accesso con il muro);

Esumazione (recupero dei resti delle salme inumate in terra e nella loro successiva collocazione. Si definiscono ordinarie quando si eseguono al termine del tempo previsto per l'inumazione; straordinarie quando sono effettuate prima dei termini previsti);

Riduzione resti mortali

Traslazioni nell'ambito dello stesso cimitero o fra cimiteri diversi;

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: acquisto di mezzi specifici, informatizzazione delle operazioni da prenotare tramite portale.

4.1.2 Obblighi diversi:

Fornire informazioni al pubblico sulla situazione delle tombe e sulle norme che disciplinano i cimiteri;

Fornire assistenza al dolente accompagnandolo alla visione del loculo in occasione della prenotazione e scelta del loculo stesso;

Segnalare eventuali guasti o rotture agli impianti di risalita (ascensori, scale ecc) all'U.O. Funebri.

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: internalizzazione del servizio di guardiania e custodia cimiteriale, presa in carico delle piccole riparazioni.

4.1.3 Riscossione tariffe cimiteriali con emissione della relativa fattura da parte della società

Il gettito finanziario proveniente dalla gestione del servizio verrà corrisposto interamente al Comune a copertura del canone del contratto.

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: Il gettito finanziario è stato calcolato sulla base delle seguenti considerazioni:

- relativamente alle lampade votive si è eseguita la simulazione dei proventi finanziari dell'anno 2023 tenendo conto dell'aumento di 2€ del canone annuo, in adeguamento ai canoni previsti per il medesimo servizio dai comuni limitrofi, approvato con delibera di Giunta n. 373 del 24/09/2021;

- relativamente alle operazioni cimiteriali ordinarie si è considerata una media degli introiti ottenuti nei più recenti quattro anni (proiezione anno in corso compresa);

- relativamente alle operazioni cimiteriali straordinarie si è moltiplicato il numero delle operazioni straordinarie ipotizzate per la tariffa attualmente applicata all'utenza.

Tutti e tre gli importi inseriti sono comprensivi di Iva.

4.1.4. Manutenzione del verde:

Manutenzione aree verdi interne ed esterne ai cimiteri

Manutenzione delle aiuole e delle fioriere

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: la gestione del verde verrà internalizzata, prevedendo anche gli interventi sugli alberi pericolanti finora esclusi dal contratto.

4.1.5 Servizio di pulizia dei cimiteri:

Pulizie secondo frequenze stabilite contrattualmente;

Diserbo e riassetto dei vialetti inghiaiti;

Pulizia delle grondaie e dei pluviali;

Lavaggio con idonei detersivi di tutte le zone pavimentate;

Pulizia dei vetri e dei serramenti;

Fornitura di ghiaietto misto;

Pulizia periodica dei fori di sgrondo eseguiti nelle pavimentazioni.

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: l'acquisto del macchinario lavapavimenti permetterà una migliore ed approfondita detersione delle superfici pavimentate dal guano dei piccioni, determinando un miglioramento del decoro cimiteriale.

#### 4.1.6 Servizio di custodia, portineria e pulizia dei bagni pubblici cimiteri Tavarnelle – Posatora - Pinocchio

Servizio di sorveglianza del Cimitero di Tavarnelle - Posatora

Apertura e chiusura del Cimitero di Tavarnelle

Servizio di portineria del cimitero di Tavarnelle

Gestione della Sala del Commiato

Pulizia dei bagni dei cimiteri di Tavarnelle - Posatora - Pinocchio

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: internalizzazione del servizio

#### 4.1.7. La gestione dell'illuminazione votiva dei cimiteri

a) Manutenzione ordinaria e straordinaria e l'ampliamento degli impianti di luce votiva delle tombe di tutti i 13 cimiteri del Comune di Ancona;

b) Riscossione dei diritti di primo impianto e dei canoni di abbonamento secondo le tariffe stabilite dal Comune di Ancona.

Efficientamento da attuarsi con il nuovo contratto: graduale sostituzione delle lampade ad incandescenza con le lampade a LED, programmazione della messa in sicurezza di quegli impianti di illuminazione votiva collocati in alcuni cimiteri, compreso quello di Tavarnelle, che più necessitano di intervento e graduale sistemazione degli impianti degli altri cimiteri frazionali, per i quali l'urgenza dell'intervento può essere differita, ma che la durata di 9 anni e 7 mesi del contratto consente di programmare nel lungo periodo.

### 4.2. Le attività che fanno capo al Comune di Ancona

Le attività inerenti i servizi cimiteriali svolte direttamente dal Comune di Ancona fanno capo a:

#### 4.2.1. Compiti dell'Ufficio di polizia mortuaria

L'ufficio di Polizia Mortuaria (competenze ai sensi del DPR 285/90 e Regolamenti comunali) svolge tutte le attività amministrative relative ai servizi cimiteriali:

- concessione e retrocessione di loculi e relative attive connesse
- registrazione contratti di concessione
- affidamento e dispersione ceneri
- salme in sosta
- passaporti mortuari
- riduzioni, inumazioni, esumazioni, estumulazioni, cremazioni
- affidamento e dispersione ceneri
- programmazioni attività varie (esumazioni a scadenza, nuovi loculi)
- trasporti funebri

#### 4.2.2. Compiti dell'ufficio di Stato Civile

L'Ufficio di Stato civile rilascia i certificati di morte

#### 4.2.3. Custodia cimiteriale.

Le attività di portineria dei cimiteri diversi da quello di Tavarnelle ovvero Montesicuro, Candia,

Paterno, Pietralacroce, Massignano, Varano, Gallignano, Monteacuto, Posatora, Pinocchio sono state affidate a una società di vigilanza esterna con D.D. n. 368 del 23/02/2022.

#### 4.2.4. Obblighi di manutenzione dei plessi cimiteriali e delle infrastrutture

La proprietà dei plessi cimiteriali e delle relative infrastrutture resta in capo al Comune, che è tenuto alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei medesimi, sostenendone le relative spese.

Il fabbisogno finanziario per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali sui plessi cimiteriali, non andrà quindi a incidere sul costo del servizio di gestione cimiteriale affidato al gestore.

Il gestore è inoltre tenuto a riconsegnare impianti e strutture alla cessazione dell'affidamento del servizio, in buono stato d'uso e di funzionamento.

### **5. REQUISITI PER LA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

L'ordinamento consente alla pubblica amministrazione che debba erogare un servizio di erogarlo direttamente tramite l'impiego di propri uffici e servizi, ovvero di affidarlo ad altro soggetto. In questo secondo caso, occorre operare una scelta fra le tre possibili modalità previste:

- 1) affidamento diretto a società “*in house*”;
- 2) costituzione di un partenariato pubblico – privato previo espletamento della gara a doppio oggetto per la scelta del contraente privato e l'individuazione delle caratteristiche del servizio;
- 3) appalto ad un soggetto terzo selezionato mediante gara ad evidenza pubblica.

Il Comune di Ancona ha deciso di affidare la gestione dei servizi cimiteriali alla società “*in house*” M&P Mobilità e Parcheggio S.p.A.

La società è interamente partecipata dal Comune di Ancona e rispetta i parametri di cui all'art. 4 commi 1 e 2 d. lgs. 175/2016 in quanto svolge in favore del Comune attività funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali, e in particolare eroga i servizi di interesse generale di cui all'art. 4 comma 2 lett. a).

La società possiede inoltre i requisiti richiesti dall'ordinamento per operare secondo la formula “*in house providing*” ai sensi dell'art. 5 comma 1 d. lgs. 50/2016, come di seguito illustrati.

1) CONTROLLO ANALOGO. A norma dell'art. 2 comma 1 lett. c) del d. lgs. 175/2016, il controllo analogo è “*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata*”. Ebbene, il Comune di Ancona, socio unico della società, assume tutte le decisioni di competenza dell'assemblea ordinaria e straordinaria, nomina, ai sensi dell'art. 19 dello statuto, l'amministratore unico della società, nonché i sindaci effettivi e supplenti che compongono il collegio sindacale.

Tale assetto comporta che il Comune costituisce l'assemblea e dunque assume tutte le decisioni che fanno capo alla sua competenza a norma del codice civile e dell'art. 12 dello statuto. Sotto altro profilo, nomina e revoca l'amministratore unico, così condizionando le decisioni gestionali della società e garantendo affinità tra gli indirizzi dell'amministrazione e la gestione societaria, anche in considerazione del fatto che la mancanza di allineamento configura un'ipotesi di possibilità di revoca del soggetto nominato ai sensi degli Indirizzi per la nomina dei rappresentanti negli organismi partecipati, adottati con DCC n. 56 del 31/07/2018 s.m.i. Ad identica conclusione deve giungersi anche per il collegio sindacale. Peraltro, ai sensi dell'art. 147 bis d. lgs. 267/2000, dell'art. 19 d. lgs. 175/2016, nonché del Regolamento per l'esercizio del controllo sugli organismi partecipati, il Comune assegna alla società gli obiettivi, generali e speciali, da perseguire nella gestione in generale e nei singoli servizi affidati, che devono essere recepiti mediante specifici provvedimenti; la società è poi tenuta a comunicare al Comune i dati contabili, quali previsioni di budget, scostamenti dal budget, situazione semestrale al 30/06 di ogni anno, bilanci preconsuntivi

ad ottobre di ogni anno e bilanci consuntivi, nonché lo stato di attuazione del contratto di servizio tramite report periodici e infine l'esito delle indagini di *customer satisfaction* svolte.

A norma di statuto, infine, ai fini dell'esercizio del "controllo analogo", i Comuni che affidano servizi alla Società esercitano poteri di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività della società con le modalità definite dal presente Statuto e dal contratto di servizio; inoltre il Consiglio d'Amministrazione della Società redige appositi report sui principali indicatori di attività da trasmettere ai soci, ed ai rappresentanti dei comuni soci è consentito l'accesso agli atti e l'effettuazione di ispezioni, secondo le modalità definite con apposito regolamento approvato dal Consiglio d'amministrazione.

2) **ASSENZA DI CAPITALI PRIVATI.** La società è interamente partecipata dal Comune di Ancona, che detiene il 100% del capitale sociale.

Lo statuto prevede comunque che possano entrare a far parte della compagine societaria solo enti pubblici ed è precluso l'accesso a capitali privati (art. 1). Ad ogni modo, la quota di partecipazione del Comune di Ancona dovrà essere superiore alla metà del capitale sociale (art. 5).

3) **ATTIVITÀ PREVALENTE.** La società svolge la totalità dell'attività in favore dell'unica amministrazione che la partecipa. Lo statuto prevede comunque l'obbligo di rispettare il limite della provenienza di almeno l'80% del fatturato dallo svolgimento di attività affidate dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e consente la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (art. 2), così come previsto dall'art. 16 del d. lgs. 175/2016.

Con istanza assunta al protocollo ANAC n. 75416 del 12/09/2018 è stata richiesta l'iscrizione della società all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti in house istituito presso l'ANAC ai sensi dell'art. 192 comma 1 D. Lgs.n. 50/2016. In data 16/10/2020 l'ANAC ha accolto l'istanza e iscritto la società all'elenco.

## **6. COSTO DEL SERVIZIO**

### **6.1 Costo del servizio per l'ente locale**

Lo stipulando contratto prevede il riconoscimento di un corrispettivo da parte del Comune di Ancona pari ad € 890.000,00 oltre IVA, calcolato sulla base dei costi sostenuti dalla società, così come rappresentati dalla stessa nel piano presentato dalla società e conservato in atti, che descrive analiticamente le singole voci di spesa.

I dati mettono in luce che la società, in esecuzione del nuovo contratto e in ottemperanza alla volontà dell'Amministrazione di garantire all'utenza un miglioramento e un efficientamento del servizio, prevede di sostenere costi per macchinari nuovi per un importo pari ad € 185.860,00 il cui ammortamento è spalmato nel corso dell'intera durata del contratto. Tale importo consente l'acquisto dell'attrezzatura così come descritta nell'elenco presentato dalla società, con un duplice scopo. Da un lato, occorre sostituire macchinari datati e ormai obsoleti o usurati, dunque superati per tecnologia o comunque giunti al termine della propria vita utile; dall'altro gli investimenti programmati consentono di efficientare il servizio e garantire prestazioni non previste nella precedente gestione.

L'ammortamento è suddiviso nelle varie annualità. Gli acquisti verranno effettuati tutti nel primo anno di gestione, ad esclusione di due mezzi del valore di € 25.000 ciascuno che verranno acquistati rispettivamente nel 2025 e nel 2028.

Tale investimento sarà compensato da un minor impiego di personale: la spesa di personale è

decescente nel corso della durata del contratto (9 anni e 7 mesi).

Quanto ai costi per il personale, nel progetto presentato da M&P sono stati calcolati sulla base del computo delle ore impiegate per svolgere le attività inserite nel capitolato. Più precisamente i costi per la parte di vigilanza esternalizzata nell'attuale gestione, quelli relativi al nolo a caldo dell'escavatore e quelli per la pulizia delle aree verdi sono stati internalizzati e inseriti nella voce "Personale dipendente". Nella voce "Somministrato per piccole manutenzioni edili" è stato considerato il costo pieno di un manutentore adibito a tale mansione.

Come è evidente, a partire dall'anno di gestione 2023, da modulare sui mesi di effettiva operatività del contratto, vengono azzerate le voci relative al "Nolo a caldo escavatore", nonché quelle relative al personale somministrato per operazioni cimiteriali. Il ricorso al lavoro somministrato della precedente gestione era strettamente legato alla scarsa stabilità del rapporto contrattuale, prorogato sempre per periodi di breve durata in conseguenza degli avvenimenti di cui si è detto in premessa. Con l'entrata a regime dello stipulando contratto, la prospettiva di lungo termine consente di operare un mutamento di nelle politiche di gestione del personale, privilegiando l'assunzione di personale dipendente a scapito di quello somministrato, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Con la stessa logica, a partire dall'anno di gestione 2024, anche la spesa relativa al personale somministrato adibito alle piccole manutenzioni edili viene assorbito dalla spesa relativa al personale dipendente.

Unica voce che rimane in regime di somministrazione è il personale per le operazioni straordinarie, necessariamente non dipendente, visto il numero variabile di operazioni svolte e tenuto conto anche dell'acquisto dei nuovi mezzi che consente di ridurre l'impiego di manodopera. L'ottimizzazione delle risorse di personale è dovuta anche alla specializzazione che si prevede sarà acquisita dai dipendenti nell'arco temporale di durata del contratto, fermo restando il rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sul lavoro.

Si segnala, tra le voci rilevanti che vanno a costituire il costo complessivo del servizio e dunque il corrispettivo a carico dell'amministrazione, quella relativa al materiale di consumo, che comprende anche l'acquisto dei materiali necessari per le manutenzioni ordinarie e la manutenzione del verde, inserite *ex novo* nel capitolato della nuova gestione.

Infine, il piano economico-finanziario stima una spesa di € 12.000,00 annui per l'affitto del ramo di azienda. Come risulta dalla lettera sottoscritta da Anconambiente S.p.A., quest'ultima si impegna a mettere a disposizione il proprio ramo di azienda relativo alla gestione dei servizi cimiteriali, comprensivo delle attrezzature e del personale. L'affitto viene concordato per un costo simbolico € 1.000,00 al mese, fatta salva la possibilità di addivenire nel corso della gestione della durata di 9 anni e 7 mesi alla cessione del ramo medesimo ai sensi e per gli effetti dell'art. 2112 c.c.. In quest'ultimo caso, il costo verrà concordato sulla base di perizia giurata di stima al momento dell'effettiva cessione.

Con la sentenza Almark del 14 luglio 2003, la Corte di Giustizia ha stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'attuale art. 107 par. 1 TFUE in presenza di 4 condizioni.

In particolare, devono essere innanzitutto individuati specifici obblighi di servizio pubblico cui l'azienda è tenuta ad attenersi nell'espletamento dell'attività affidata. Al paragrafo 3 della presente relazione si è dato diffusamente conto degli obblighi che la società si impegna a rispettare in termini di universalità e socialità del servizio erogato.

Stabilisce la giurisprudenza europea, poi, quali seconda e terza condizione, che il corrispettivo deve essere erogato sulla scorta di parametri oggettivi e preventivamente definiti e deve essere idoneo a coprire i costi sostenuti dall'azienda. Si è detto sinora che il corrispettivo copre i costi sostenuti dalla società, così come prospettati nel piano presentato dalla medesima. Infine, la quarta condizione

impone all'ente l'analisi del benchmark e la comparazione con i costi sostenuti dalla società affidataria.

Tale operazione risulta particolarmente complessa, poiché comporta un confronto con il livello dei costi del mercato di riferimento, per il quale risultano utili studi di settore attinenti allo specifico ambito. Nel caso in questione, non sono stati rinvenuti a livello nazionale strumenti utilizzabili in questo senso, pertanto si procede al raffronto con aziende che svolgono le medesime attività, selezionate sulla scorta di una serie di criteri che rendano l'indagine più significativa possibile.

Va precisato che non è possibile procedere ad un esame comparativo delle singole voci di costo in quanto non si dispone di tali dati e comunque va considerato che la gestione dei servizi cimiteriali comporta lo svolgimento di una pluralità di attività che possono essere combinate in modo differente a seconda delle differenti esigenze dell'ente affidante, pertanto spesso non vi è perfetta coincidenza di attività svolte dai gestori.

La strada che si è deciso di seguire è quella di selezionare comuni che siano capoluoghi di provincia, considerata la difficoltà di comparazione con gli altri capoluoghi di regione, in quanto per grande parte di dimensioni sensibilmente maggiori quanto a superficie e popolazione. Sono stati poi scelti comuni che abbiano a loro volta affidato la gestione dei servizi cimiteriali ad aziende *in house*, con una popolazione che non si discosti eccessivamente dal numero di abitanti del comune di Ancona e in cui la misura relativa del numero annuo dei defunti sia simile a quella del comune di Ancona. La selezione è stata inevitabilmente influenzata anche dal livello di trasparenza dei dati.

Alla luce di tali elementi l'analisi è stata effettuata sulle seguenti società di gestione:

Pescara Multiservice Srl – Comune di Pescara

Valore Città Amcps S.r.l. – Comune di Vicenza

Di seguito si riportano i risultati delle analisi comparative effettuate:

COMUNE	ABITANTI	N. DEFUNTI/1000 ABITANTI	GESTORE DEL SERVIZIO	COSTO DEL SERVIZIO (iva esclusa)
Ancona	99.307	11,5	M&P Mobilità e Parcheggi S.p.A.	€ 890.000,00
Pescara	120.463	10.6	Pescara Multiservice Srl	€ 1.183.703,00
Vicenza	109.837	9,4	Valore Città Amcps S.r.l.	€ 705.178,00

La tabella mette in luce come il corrispettivo erogato dal Comune di Ancona a copertura dei costi sostenuti rientri nella media dei costi sostenuti da comuni che hanno affidato in house il servizio.

Va precisato che il Comune di Pescara, che registra dei costi più elevati, ha una maggiore popolazione e prevede nel capitolato alcune attività che ad M&P non sono richieste, quali tra gli altri il servizio di custodia e la gestione dell'attività amministrativa legata alle concessioni.

Anche il comune di Vicenza ha un capitolato più ampio rispetto a quello elaborato dal Comune di Ancona, avendo inserito nel contratto, tra l'altro, la conduzione e manutenzione dell'impianto crematorio nonché la gestione dell'attività amministrativa legata alle concessioni, ed ha dimensioni maggiori. Il corrispettivo tuttavia è inferiore solo perché la società incassa interamente i ricavi delle prestazioni erogate agli utenti, mentre M&P non ha ricavi perché incassati dal Comune. Inoltre, il servizio neve e manutenzione verde pubblico sono indicate come voci autonome rispetto ai servizi cimiteriali, mentre il capitolato del Comune di Ancona prevede anche sgombero neve cimiteriale e manutenzione del verde cimiteriale.

I dati sulla popolazione sono aggiornati all'anno 2019 e tratti dal sito demo.istat.it. Parimenti per la misura dei decessi si è fatto riferimento all'annualità 2019, in quanto si ritiene che le annualità 2020 e 2021 non forniscano una fotografia della realtà ordinaria.

### 6.2 Costo del servizio per gli utenti

Al fine di verificare la congruità del costo per gli utenti del servizio offerto, si è proceduto ad una analisi comparativa delle tariffe applicate dal Comune di Ancona per l'illuminazione votiva, nonché per le operazioni cimiteriali. La comparazione è stata eseguita sia con riferimento ai comuni limitrofi del territorio marchigiano, sia rispetto a comuni di altre regioni, paragonabili ad Ancona in quanto capoluoghi, ovvero in relazione alla popolazione residente.

Quanto alle lampade votive, le tariffe risultano sostanzialmente in linea con la media regionale, nonché con la media degli altri comuni considerati nell'analisi.

Quanto alle operazioni cimiteriali, le tariffe applicate dal Comune di Ancona risultano sensibilmente inferiori alla media in entrambi i confronti.

Si riportano alcuni dati a titolo di esempio, relativi ai comuni marchigiani.

Comune	Estumulazione	Esumazione	Tumulazione	Inumazione
Ancona	€ 140,50	€ 142,30	€ 75,66	€ 142,30
San Benedetto	€ 270,60	€ 259,60	€ 120,20	€ 338,70
Ascoli Piceno	€ 230,00	€ 230,00	€ 152,00	€ 166,00
Pesaro	€ 400,00	€ 200,00	€ 331,00	€ 300,00
Senigallia	€ 270,00	€ 265,00	€ 177,50	€ 445,00

È evidente che il Comune di Ancona ha mantenuto tariffe sensibilmente più basse rispetto alle altre amministrazioni, garantendo così alla cittadinanza di poter fruire di un servizio universale che viene svolto nel rispetto dei principi di socialità e parità di accesso.

Resta fermo quanto disposto dal D.L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito in legge, con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2001, n. 26, che ha statuito l'onerosità delle operazioni di esumazione e di estumulazione, salvo i casi di indigenza e di disinteresse da parte dei familiari. L'art. 1, comma 7-bis, dispone infatti: "la gratuità (...) è limitata alle operazioni di (...) esumazione ordinaria nel caso di salma di persona indigente, o appartenente a famiglia bisognosa o per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari. I predetti servizi sono a pagamento negli altri casi".

Emerge dalla semplice lettura dei dati il contenuto costo diretto che il servizio addossa all'utente.

### 6.3 Ragioni del mancato ricorso al mercato

Sotto altro e diverso profilo, il nuovo t.u. sui servizi di interesse economico generale di livello locale, nonché l'art. 192 comma 2 del d. lgs. 50/2016, così come interpretato e applicato in vari arresti giurisprudenziali di cui si è detto al paragrafo 1, lett. C), richiedono che l'amministrazione che intenda procedere ad affidamento con modalità in house providing dimostri preventivamente il c.d. "fallimento del mercato". Occorre cioè dare conto della motivazione, anche sotto il profilo economico, per cui si ritiene di non ricorrere al mercato.

Un primo ordine di motivi attiene al carattere estremamente delicato del servizio qui in discorso. La peculiarità dei servizi richiede che il gestore individuato sia in grado di accompagnare l'utente in momenti particolarmente difficili e delicati. Lo svolgimento di una gara volta all'individuazione di un gestore, che pure consente di fissare dei parametri dal punto di vista economico e delle prestazioni oggetto del capitolato, non è sufficiente a garantire la capacità di condurre tali fasi con la

necessaria attenzione e cura. Questa amministrazione ritiene che la particolarità dei momenti e dei sentimenti coinvolti impongano la certezza di avere a disposizione personale preparato e competente, in grado di svolgere il compito con serietà, precisione senza risultare invadente e nel pieno rispetto dei sentimenti che inevitabilmente vengono in gioco. Si ritiene che sia possibile avere questa certezza soltanto conoscendo da vicino la realtà aziendale, condizione assente in caso di esternalizzazione del servizio e svolgimento di gara.

In secondo luogo, si ritiene un valore degno di particolare considerazione, la conservazione del know how acquisito nel corso della lunga gestione condotta sinora. Tanto più che i 13 cimiteri di Ancona sono caratterizzati da elementi peculiari per ognuno di essi che il gestore deve necessariamente conoscere. La singolarità della disposizione dei cimiteri cittadini, dislocati in tredici aree differenti, ciascuna con proprie caratteristiche morfologiche e ambientali, con diverse esigenze anche dal punto di vista delle coltivazioni e della manutenzione delle aree verdi, richiede una differenziazione degli interventi e risposte specifiche per le diverse necessità.

Premesso quanto sopra, si rileva che non è stato possibile eseguire un'analisi comparata delle condizioni dell'affidamento rispetto ad eventuali offerte da parte di operatori del mercato, in quanto l'ambito dei servizi e delle operazioni cimiteriali comunali risulta estremamente eterogeneo e frammentato e inoltre moltissimi comuni procedono secondo l'affidamento in house providing.

Specificatamente, in esito alle ricognizioni effettuate, emerge innanzitutto che il costo per il servizio cimiteriale comunale è un valore particolarmente complesso da comparare sia per la diversa articolazione dei capitolati prestazionali, sia perché le strutture cimiteriali dei vari comuni non sono identiche tra loro, con conseguente incidenza sulle attività da svolgere e sui relativi costi, anche in considerazione di ulteriori parametri quali: il numero di abitanti, il tasso di mortalità ogni 1000 abitanti, lo stesso numero di cimiteri presenti in ogni territorio e la distanza fra gli stessi, nonché la loro collocazione geografica, la presenza o meno di beni culturali e lo stato manutentivo generale.

Si precisa altresì in questa sede che il Comune ha effettuato un'indagine sulla piattaforma Consip, al fine di verificare eventuali offerte più vantaggiose, ma la ricerca non ha dato alcun esito, in quanto il servizio richiesto, nemmeno suddiviso per singole prestazioni, risulta disponibile.

Occorre in questa sede considerare una serie di ulteriori elementi:

- 1) la gestione con modalità in house, rispetto al ricorso al mercato, garantisce che il servizio venga affidato ad un soggetto che non opera con lo scopo di lucro, elemento che consente di mantenere più bassi i costi a carico della collettività;
- 2) la gestione con soggetto che opera in house riduce il rischio di contenzioso, poiché i rapporti tra affidante e affidatario sono sicuramente più flessibili, elastici e fluidi, essendo di fatto i due soggetti organi di un medesimo ente. Eventuali attriti e criticità possono essere risolte mediante apertura di una trattativa tra le parti, così riducendo il rischio che l'ente sia tenuto ad accollarsi oneri derivanti da un contenzioso giudiziale.

#### 6.4 Comparazione con la gestione precedente

Il presente contratto si propone di efficientare il servizio, migliorando alcuni aspetti della precedente gestione, senza disperdere il know how acquisito negli anni di vigenza del precedente contratto.

L'efficientamento e il miglioramento delle diverse prestazioni oggetto del capitolato è già stato illustrato al paragrafo 4, per ogni singola attività.

Occorre aggiungere che con l'avvio della nuova gestione, la società è tenuta a garantire un determinato numero di operazioni straordinarie, calcolato forfettariamente in 400/anno, finalizzate a

consentire la gestione delle concessioni scadute. Infatti, numerose concessioni di loculi sono ormai giunte al termine naturale per il decorso della durata prevista. È necessario dunque procedere a contattare tutti i concessionari e, nel caso in cui non optino per la riconcessione, eseguire le operazioni straordinarie di cui sopra per rendere i loculi liberi e nuovamente utilizzabili. Tale operazione consente al Comune di ottimizzare la gestione delle concessioni e procedere con il naturale turnover così garantendo la disponibilità dei loculi alla collettività e consentendo invece il mantenimento a coloro che si determinassero in tal senso, dietro corresponsione della tariffa stabilita.

Quanto ai costi, il nuovo contratto prevede costi aggiuntivi per l'acquisto dei materiali necessari all'espletamento delle attività introdotte *ex novo* nel capitolato, quali il potenziamento delle manutenzioni ordinarie e una più articolata manutenzione del verde. Si tratta di attività funzionali a garantire la cura e il decoro degli spazi dei cimiteri cittadini, che verranno svolte dal personale della società.

Il nuovo contratto prevede altresì l'acquisto di macchinari così come riportati nel capitolato speciale. Tale investimento permette di ottenere un servizio migliorato e ottimizzato con un minore costo di manodopera.

Il costo rispetto alla precedente gestione risulta nel complesso più alto per l'amministrazione, che ha deciso di investire maggiori risorse in un servizio ritenuto indispensabile e di particolare rilievo per la cittadinanza, senza aumentare le tariffe poste a carico degli utenti. Ai maggiori costi corrispondono le attività aggiuntive svolte dalla società.

## **7. DURATA ULTRAQUINQUENNALE**

A norma dell'art. 19 comma 2 del d. lgs. 201/2022, gli affidamenti in house providing devono avere una durata massima quinquennale, salva la necessità di durata maggiore per l'ammortamento degli investimenti.

Nel caso di specie ricorre sicuramente la necessità di disporre una durata superiore al quinquennio, in quanto la società è tenuta ad acquistare una serie di macchinari che di seguito si riportano:

- n. 1 Miniscavatore per inumazioni;
- n. 1 Alzaferetri cingolato per tumulazioni ai piani superiori;
- n. 4 Carrelli trasporta salme;
- n. 1 Lavapavimenti;
- n. 1 Porter bifuel;
- n. 1 Mitsubishi L200 con lama spazzaneve;
- n. 1 Fiat Iveco Daily con gru;
- n. 2 mezzi con pianale.

I mezzi così come elencati, indispensabili per garantire l'efficientamento del servizio che con lo stipulando contratto si intende conseguire, hanno una vita utile che eccede il periodo di cinque anni. Si ritiene pertanto congruo disporre l'affidamento per un periodo di 9 anni e 7 mesi, pari al tempo necessario all'ammortamento degli investimenti così come sopra illustrati.

## **8. CONCLUSIONI**

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra illustrato in fatto e in diritto, si ritiene che l'affidamento previsto in 9 anni e 7 mesi dei servizi cimiteriali alla società Mobilità e Parcheggi S.p.A. così come declinato nel capitolato elaborato da questo Comune e secondo il piano presentato dalla società, acquisito e conservato in atti, costituisca l'opzione più efficiente per il Comune e in grado di garantire il migliore servizio alla collettività.

Quale ulteriore fattore che depone in questo senso, va tenuto conto che M&P gestisce tre ulteriori servizi per il Comune di Ancona. L'affidamento qui in discussione beneficia quindi delle economie di scala che la società riesce a generare grazie all'aumento delle attività, peraltro tutte svolte per lo stesso committente.

Sotto questo profilo, la concentrazione di più servizi in un'unica società risponde ai principi di sana gestione finanziaria e razionalizzazione delle società pubbliche, perseguiti dal legislatore con gli ultimi arresti normativi e in particolare con il d. lgs. 175/2016. Scopo ultimo della disciplina in materia è quello di snellire l'apparato delle società pubbliche, mantenendo in vita quelle ritenute indispensabili per il perseguimento dei fini istituzionali degli enti pubblici soci. D'altro canto, tale concentrazione consente anche di dare vita ad un soggetto che diviene un riferimento per il territorio e per la cittadinanza, quale braccio operativo dell'amministrazione comunale.

Dunque, considerato quanto sopra, si propone ai competenti organi dell'Amministrazione di procedere all'affidamento del servizio delineato nel capitolato, alle condizioni economiche proposte da M&P Mobilità e Parcheggio S.p.A., con modalità in house providing.

Il Dirigente della Direzione Lavori Pubblici, Sport  
Ing. Stefano Capannelli