

**Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione
del servizio pubblico locale di
GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI DEL COMUNE
DI LIVORNO**

(d.lgs. 201/2022 art.14 commi 2,3,4; art 31, commi 1 e 2)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Livorno (cimiteri La Cigna ed Antignano)
Importo dell'affidamento	€ 5.193.706,09 (oltre IVA al 22%)
Ente affidante	Comune di Livorno
Tipo di affidamento	contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i> ex art 14 comma 1 lett.c d.lgs 201/2022
Affidamento <i>in house</i>	<p>“A.A.M.P.S. (Azienda Ambientale di Pubblico Servizio) ” Spa, con sede in Livorno, via dell'Artigianato, 39 B, cap 57121 - C.F.-P.IVA 01168310496 interamente partecipata da Retiambiente, società per azioni a totale capitale pubblico, partecipata da cento Comuni delle province di Pisa, Livorno, Lucca e Massa Carrara.</p> <p>La società è iscritta al Registro delle Imprese della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Maremma e del Tirreno n. iscr. REA LI 103518 legalmente rappresentata dall'Amministratore Raphael Rossi.</p> <p>La partecipazione del Comune di Livorno nella società <i>in house</i> Retiambiente Spa e nella Società Operativa Locale AAMPS - interamente partecipata da Retiambiente - è riconducibile alla categoria ex art. 4, Comma 2 lettera a) Produzione di un servizio di interesse generale, D.Lgs. n. 175/2016.</p> <p>Il Comune di Livorno con Deliberazione C.C. n. 151 del 30/11/2011 ha stabilito di partecipare alla costituzione di Retiambiente Spa con sottoscrizione e versamento di un'iniziale quota di capitale sociale per un valore nominale di € 13.464,00. In seguito con atto C.C. 112 del 31/05/2021 il Comune di Livorno ha deliberato il conferimento di AAMPS spa in Retiambiente Spa, in qualità di Società Operativa Locale di Retiambiente secondo il valore quantificato di € 16.995.816,00. Di fatto AAMPS Spa ai sensi dell'art. 1 lettera n) del D.lgs. 175/2016 da tale momento è una società a partecipazione pubblica nella fattispecie di società <i>in house</i> partecipata da altra società a controllo pubblico.</p> <p>La società AAMPS SpA è soggetta al controllo analogo dell'Amministrazione Comunale, consistente nell'esercizio da parte dell'ente pubblico di un potere sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi, tale da influenzare in maniera decisiva gli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.</p> <p>Tale controllo permane in modo indiretto, ovvero nella modalità “a cascata” anche dopo il conferimento di AAMPS spa in Retiambiente.</p> <p>L'intero fatturato è svolto nei confronti degli enti pubblici soci.</p>

Durata del contratto	5 anni
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Livorno con un bacino di utenza potenziale di circa 160.000 abitanti (tenuto conto della presenza di ulteriori 8 cimiteri a “carattere particolare” attivi sull'intero territorio comunale).

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Cacelli Barbara
Ente di riferimento	Comune di Livorno
Area/servizio	Dirigente Settore Anagrafe e Demografico
Telefono	0586/820450
Email	bcacelli@comune.livorno.it
Data di redazione	12/09/2024

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A 1 - CONTESTO GIURIDICO

Art 17 direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

Art 12 direttiva n.2014/24/UE sugli appalti pubblici

In ambito nazionale la normativa dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è stata interamente novellata con l'entrata in vigore del Decreto legislativo **n. 201 del 31 dicembre 2022 di "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"** che si è posto l'obiettivo di riordinare la disciplina in materia, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico, coordinandola con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione, oltre che con le discipline settoriali.

– In particolare :

-l'art. 14 disciplina la Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale :

⑩ *“Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:*

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società in house , nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo

- l'art. 17 disciplina l'affidamento a società in house:

1.Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al [decreto legislativo n. 175 del 2016](#).

2.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.

3.Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

Normativa di settore nazionale

R.D. 1265 del 27 luglio 1934 (T.U. delle Leggi sanitarie) Titolo VI “Della polizia mortuaria” art. 337-343. Disciplina l’attività cimiteriale, il trasporto delle salme, la tumulazione e la cremazione.

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 “Approvazione del regolamento di polizia mortuaria” che costituisce la normativa nazionale di riferimento in materia di polizia mortuaria.

Legge 29 dicembre 1993 n. 578 “Norme per l'accertamento e la certificazione di morte”. La legge contiene alcuni principi base sulla definizione di morte e sul suo accertamento, rimandando ad un successivo decreto l'identificazione delle modalità operative per accertare la morte e del periodo di osservazione delle condizioni di morte.

D.M. 22 agosto 1994, n. 582 “Regolamento recante le modalita' per l'accertamento e la certificazione di morte”.

D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 “Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127”.

Legge 130 del 30/3/2001 : “disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri”

D.P.R. 254 del 15/7/2003: “ Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179. “

Normativa di settore Regione Toscana

L.R. 31 maggio 2004, n. 29 “Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti”

L.R. 4 aprile 2007, n. 18 “Disciplina del trasporto di salme e di cadaveri”. Disciplina il trasporto di salme e di cadaveri sul territorio regionale.

Delibera GRT 612 del 27/8/2007: Legge regionale 18 del 4 aprile 2007: disposizioni applicative.

A 2 - INDICATORI DI RIFERIMENTO E SCHEMI DI ATTO

Costi di riferimento e schema di piano economico finanziario

L'analisi dei costi di riferimento parte dall'attuale costo del servizio, affidato *In House* alla medesima AAMPS per un quinquennio a decorrere dal 1 aprile 2019 e registra gli inevitabili incrementi che si sono verificati nel particolare periodo storico appena concluso per quanto attiene a materie prime, servizi, utenze e costo del personale. In relazione a tale ultima voce, a seguito delle previsioni dell'art.

11 del nuovo Codice degli Appalti, D.Lgs. 36/2023, “ al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni e applicato il contratto collettivo nazionale e

territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente", il CCNL da applicare agli addetti al servizio nell'ambito di un affidamento in House, risulta quello delle **"Imprese pubbliche del settore funerario"**, il cui ultimo accordo siglato in data 23/2/2023 porta il costo del personale ad € 678.000 (rispetto all'attuale costo di € 485.000 derivante dall'applicazione del CCNL Multiservizi che, in base alla nuova normativa, non risulta tuttavia più applicabile neppure nel caso di ricorso al mercato come specificato nella successiva sezione D).

Premesso quanto sopra, pur trovandoci di fronte ad un affidamento non superiore ai 5 anni, per il quale non ricorre l'obbligo di redigere un piano economico finanziario, ai fini della valutazione della sostenibilità e dell'equilibrio economico della gestione, è stato elaborato un Piano Economico finanziario di massima sulla base delle linee guida per la redazione del PEF di cui al D.D. n. 639 del 31/8/2023 che muove dai seguenti costi annuali:

Personale	€ 678.000,00
consumi	€ 38.900,00
prestazioni di servizi	€ 71.500,00
smaltimento rifiuti	€ 4.600,00
appalto lavori e servizi	€ 4.000,00
manutenzione diretta	€ 50.000,00
godimento beni terzi	€ 9.500,00
oneri diversi di gestione	€ 800,00
sanificazioni	€ 4.600,00
ammortamenti	€ 30.000,00
COSTI DIRETTI	€ 891.900,00
Costi indiretti 10%	€ 89.190,00
Totale costi	€ 981.090,00

Per la prestazione dei servizi sopra elencati la Società riceverà dall'Ente affidante un compenso a corpo determinato in funzione del valore delle prestazioni definite nel contratto di servizio e corrisposto in dodicesimi. Solo per una minima parte legata alle manutenzioni ordinarie programmate annualmente di concerto con l'Amministrazione Comunale, il compenso è previsto a misura.

Come attestato nella relazione periodica prevista dall'art. 30 del D.Lgs 201/2022 alla data del 31/12/2023, approvata con delibera C.C. 262/2023, allegato d), gli indicatori di qualità contrattuale, qualità tecnica e qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico relativi al servizio, compatibili con quelli indicati dall'Allegato 2 al decreto 31 agosto 2023 del Direttore del Ministero delle Imprese e del

INDICATORI DI QUALITA'

Descrizione	Tipologia indicatore	Servizi cimiteriali
Qualità contrattuale		
Definizione procedure di attivazione/variazione/cessazione del servizio (modulistica, accessibilità per l'acquisto, accessibilità alle informazioni e canali di comunicazione, etc.)	qualitativo	Accesso diretto per tutte le informazioni presso il Front Office e mediate apposito numero telefonico. Disponibilità dei moduli per l'utenza sul sito del comune di Livorno.
Tempo di risposta alle richieste di attivazione del servizio	quantitativo	24- 48 ore
Tempo di risposta alle richieste di variazione e cessazione del servizio	quantitativo	programmato insieme ai familiari dei defunti
Tempo di attivazione del servizio	quantitativo	24/48 ore
Tempi di risposta motivata a richieste di rettifica degli importi addebitati	quantitativo	non applicabile
Tempo di intervento in caso di segnalazioni per disservizi	quantitativo	vedi sopra
Cicli di pulizia programmata	quantitativo	giornaliera per gli uffici; due volte al giorno per i bagni; con cadenze determinate da contratto in base ai diversi tipi di locali/strutture da pulire. Pulizie approfondite bimestrali e trimestrali rendicontate.
Carta dei servizi	qualitativo	Si allega la carta dei servizi elaborata da AAMPS
Modalità di pagamento e/o gestione delle rateizzazioni	qualitativo	non applicabile
Qualità tecnica		
Mappatura delle attività relative al servizio	qualitativo	Rendicontazione trimestrale delle attività svolte rispetto a quelle programmate
Mappatura delle attrezzature e dei mezzi	qualitativo	Presentato lo stato di attuazione del piano degli investimenti
Predisposizione di un piano di controlli periodici	qualitativo	Verifica quotidiana delle attività tramite tecnico preposto al controllo dell'appalto e verifica della rendicontazione trimestrale
Obblighi in materia di sicurezza del servizio	qualitativo	Verifica mediante report di infortuni aziendale
Accessibilità utenti disabili	qualitativo	Autorizzazione apposita rilasciata per accesso con auto propria dentro la struttura cimiteriale
Altri indicatori	qualitativo e/o quantitativo	a discrezione dell'ente
Qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico		
	quantitativo	non applicabile
Snellimento procedure e riduzione della documentazione cartacea	qualitativo e/o quantitativo	mappatura di tutte le sepolture

SEZIONE B: DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

B 1 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Sono oggetto dell'affidamento *in House* ad AAMPS SpA le seguenti attività cimiteriali:

- servizio di custodia e sorveglianza
- servizio di front office
- servizi tecnico-gestionali
- operazioni cimiteriali (inumazioni, esumazioni ordinarie e straordinarie, tumulazioni, estumulazioni ordinarie e straordinarie, traslazioni, avvio a cremazione salme e resti, deposito resti o ceneri in ossario o in loculo)
- gestione della sala autoptica (comprese operazioni di inserimento delle salme "incidentate" in celle frigo) e pulizia;
- servizi di manutenzione ordinaria
- lavori minimi di restauro
- raccolta e smaltimento rifiuti cimiteriali
- servizio di gestione e manutenzione del verde
- servizio di trasporto con bus navetta

Il Comune di Livorno collabora con AAMPS SpA per realizzare le migliori condizioni di svolgimento del servizio, mettendo a disposizione i locali necessari per lo svolgimento delle attività e mediante comodato di alcuni beni mobili e attrezzature utili per il servizio.

Restano comunque riservate al Comune le seguenti funzioni:

- supervisione di tutte le attività svolte da AAMPS spa;
- competenza istituzionale nei rapporti con i soggetti di controllo esterni, con possibilità di rivalsa in caso di accertata inadempienza da parte della Società;
- attività di Polizia Mortuaria;
- programmazione dell'attività annuale delle esumazioni ed estumulazioni, in coordinamento con la Società;
- determinazione delle tariffe di concessione loculi e ossari nonché l'intero processo relativo alla gestione tariffaria;
- gestione dei contratti di concessione loculi e ossari;
- riscossione dei canoni di concessione loculi e ossari, salvo i rapporti con l'utenza ai fini della scelta della sepoltura e la predisposizione della prenotazione della stessa;
- verifiche periodiche sulla corretta effettuazione delle prestazioni;
- spese per canoni, imposte, tasse gravanti sulle strutture in relazione all'esercizio delle stesse.

L'organizzazione e la gestione delle attività vengono svolte dall'affidatario in costante collaborazione con la Direzione Cimiteriale nel rispetto delle norme di settore e delle previsioni contrattuali come collaudato nel corso degli ultimi cinque anni di gestione del servizio *in House providing* già svolto dall'Azienda.

Standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio

L'Azienda nell'espletamento dei servizi si impegna al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- sicurezza dei servizi intesa come salvaguardia fisica delle persone e delle cose nel rispetto delle normative vigenti;
- miglioramento dell'efficienza e della continuità dei servizi;
- miglioramento e riqualificazione delle aree cimiteriali;
- chiarezza, semplificazione e rapidità nei rapporti e nelle comunicazioni con gli utenti con particolare attenzione agli aspetti umani nell'espletamento dei servizi oggetto del contratto.

Detti obiettivi sono strettamente connessi al processo di miglioramento e sviluppo dei servizi nell'ottica di un'Amministrazione più vicina al cittadino, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario degli stessi.

Nel contratto di servizio saranno altresì indicati gli obiettivi da raggiungere annualmente, calibrati in base agli indirizzi impartiti dall'Amministrazione comunale in materia di politiche cimiteriali; saranno altresì previsti indicatori di efficienza ed efficacia tali da consentire la concreta rilevazione e la misurabilità dell'effettivo raggiungimento degli stessi.

B 2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

I servizi cimiteriali costituiscono un servizio pubblico essenziale che presenta aspetti particolarmente rilevanti in relazione alla tutela dell'igiene, della salute e della incolumità pubblica. Tali servizi devono essere resi prontamente disponibili ed accessibili a tutta la cittadinanza nella stessa misura e devono essere svolti con regolarità, continuità e completezza.

L'erogazione di ogni attività dovrà pertanto essere ispirata ai principi di seguito elencati:

- **Eguaglianza:** L'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti alla fruizione del servizio e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso al servizio deve essere uguale per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche.
- **Imparzialità:** il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.
- **Continuità:** L'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. Non è in alcun modo possibile l'interruzione o l'abbandono del servizio.
- **Partecipazione:** La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.
- **Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza:** Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza e finalizzato ad assicurare un adeguato livello di valorizzazione dell'operato.

Il Comune mantiene la piena titolarità della funzione pubblica conservando competenza esclusiva nelle decisioni direttamente connesse al servizio medesimo inteso come servizio pubblico nonché nell'attività di controllo sull'andamento complessivo delle attività, con particolare riferimento alla sua qualità e ai diritti dell'utenza.

Non sono previste compensazioni economiche.

SEZIONE C -MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1- Specificazione della modalità di affidamento prescelta

Al fine di garantire la continuità degli obiettivi di interesse pubblico sopra evidenziati, favorire una gestione funzionale ed efficiente del servizio e garantirne la migliore fruibilità da parte degli utenti, si ritiene che sussistano specifiche ragioni per confermare l'affidamento del servizio alla società partecipata A.A.M.P.S che ha gestito il servizio nell'ultimo quinquennio.

Tale scelta permette innanzi tutto **di capitalizzare l'esperienza acquisita** nel corso degli ultimi anni di gestione facendo leva su di un know how consolidato che oltre alla continuità del servizio è in grado di garantire la prosecuzione dei processi di miglioramento e di ottimizzazione delle risorse già avviati sia per quanto riguarda i mezzi recentemente acquistati sia per quanto concerne i processi di efficientamento in atto (ad es. attività di digitalizzazione dati e sepolture).

quanto, dal momento che il Comune di Livorno esercita sull'Azienda un controllo analogo a quello che esercita sui propri uffici, essa è di fatto un soggetto pubblico ed è in grado di garantire il totale soddisfacimento dell'interesse della collettività amministrata ma con tempi più rapidi rispetto a quelli dell'ente pubblico stesso. La gestione aziendale garantisce infatti maggiore capacità di adeguamento al cambiamento delle esigenze e maggiore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla esecuzione del servizio.

Sotto il **profilo della economicità e della efficienza** la Società *In House* permette dunque di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi, e, trattandosi di società *In House* operante da lungo tempo sul mercato, di garantire la migliore capacità di impiego delle risorse umane, economiche e strumentali. AAMPS SpA ha infatti un'esperienza pluriennale sul mercato peraltro nell'ambito dei servizi di igiene urbana e quindi volto a garantire il più assoluto rispetto delle norme concernenti la tutela dell'igiene e della salute pubblica che sono elementi fondamentali anche nella gestione dei servizi cimiteriali.

Ai sopra esposti punti di forza vanno aggiunte le ulteriori opportunità che un affidamento *in house* fornisce:

- maggiori garanzie di salvaguardia occupazionale del personale che potrà beneficiare di trattamenti contrattuali pienamente rispondenti alle norme e vedere garantite le tutele previste per attività fortemente usuranti in un settore estremamente delicato per la cittadinanza;
- maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo del "controllo analogo",
- sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
- controllo diretto di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua programmazione alla rendicontazione, anche con riguardo alla gestione del patrimonio;
- riduzione della possibilità di contenzioso tra l'Amministrazione e l'esecutore del servizio;

C.2 – illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

Per il quadro normativo che consente il ricorso all'*in House* si rinvia alla sezione A1

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

In base alle disposizioni dell'art. 14 del D.Lgs 201/2022 l'Ente Pubblico assicura il servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

1. *affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea*
2. *affidamento a società mista secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;*
3. *affidamento a società in house nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea secondo le modalità previste dall'articolo 17;*
4. *limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete - gestione in economia o mediante aziende speciali.*

Comparazione con opzioni alternative

Al fine di analizzare le varie possibilità ed individuare la modalità di affidamento più rispondente al servizio di cui trattasi occorre tener presente che il servizio cimiteriale si compone di una parte di attività di polizia mortuaria e di controllo sulle operazioni cimiteriali che, in ogni caso, quale che sia la forma di affidamento prescelta, rimangono nella sfera di competenza dell'Amministrazione richiedendo dunque, in modo imprescindibile, un presidio da parte dell'ente pubblico. L'eventuale trasferimento a soggetto terzo della redazione dei contratti di concessione, unica attività amministrativa delegabile, vedrebbe di poco ridotto il contingente di personale rispetto a quello attuale (circa 1-2 unità) ma inciderebbe necessariamente sul valore complessivo della procedura aperta prescelta con una ricaduta in termini di costi e di attività di controllo/supervisione sull'attività svolta dal gestore.

Premesso quanto sopra, per quanto attiene il ricorso ad una concessione - cui spinge la previsione normativa dell'articolo 15 del D.Lgs 201/2022 al fine di assicurare l'effettivo trasferimento del rischio in capo all'operatore - si precisa che nell'ambito dei servizi cimiteriali non sussiste un particolare rischio di fluttuazione della domanda di mercato dal momento in cui essa è costituita fondamentalmente dal numero di decessi, che, secondo il dato storico, si attestano entro un range numerico costante nel tempo.

Inoltre, poiché le strutture cimiteriali necessitano di importanti interventi di manutenzione straordinaria in caso di ricorso ad una concessione dovrebbero essere, ovviamente, quantificati gli ingenti investimenti necessari da porre a carico del privato, con conseguente incremento della durata della concessione per il recupero dell'investimento e riduzione del canone concessorio a favore dell'Amministrazione da porre a carico del concessionario.

Fondamentale inoltre precisare che una concessione del servizio nel suo complesso comporterebbe automaticamente un aumento della spesa sostenuta dai cittadini, in quanto il concessionario privato sarebbe obbligato ad applicare alle tariffe l'aliquota IVA del 10%.

Nel caso di ricorso ad una procedura di appalto, poche sono le esperienze paragonabili cui poter fare riferimento a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo codice. Le numerose procedure esperite in tale settore risalgono infatti al periodo precedente all'entrata in vigore del D. Lgs 36/2023 che, come sopra detto, ha introdotto una importante novità in tema di CCNL escludendo la possibilità di ricorrere al contratto Multiservizi fino ad oggi largamente applicato al settore di cui trattasi.

Infatti, in base alle previsioni di cui all'art 11 del D.Lgs 36/2023, sopra citato, si ritiene che il contratto da applicarsi, in caso di ricorso al mercato, sia il **Ccnl Imprese Private che svolgono Attività Funebre** con un costo complessivo del personale di circa € 576.630,00/anno (con una minore di spesa per il personale di circa € 101.000,00 rispetto all'affidamento *In House*. Tuttavia, come sintetizzato nella successiva sezione E) della presente relazione, in caso di appalto, concorrono alla determinazione dei costi ulteriori variabili - tra le quali l'utile di impresa non presente in caso di affidamento *In house* - che

ridurrebbero il potenziale vantaggio economico-finanziario del ricorso all'appalto a circa € 33.000/annue. Una più approfondita analisi del servizio *In House*, per come attualmente svolto impone, tuttavia, la valutazione di alcuni elementi di vantaggio, economici e non, già di per sé in grado di neutralizzare il suddetto beneficio economico. L'affidamento *In House* ha infatti posto a disposizione dei Servizi Cimiteriali professionalità tecniche (ingegneri e geometri) interne all'Azienda A.AM.P.S. che hanno permesso la realizzazione di interventi di manutenzione delle strutture cimiteriali mediante una attività di proposta, progettazione ed esecuzione che, al di là delle previsioni contrattuali, ha generato un valore nettamente superiore rispetto alle risorse economiche stanziare da contratto per le manutenzioni ordinarie. Inoltre gli interventi programmati e condotti dall'Azienda hanno permesso di fruire di sconti e agevolazioni applicati da imprese convenzionate con AAMPS di cui la stessa Amministrazione ha indirettamente beneficiato per un risparmio medio di circa 7.000 - 8.000 euro/anno.

A tali vantaggi, già insiti nell'attuale organizzazione si aggiungono ulteriori importantissimi investimenti che AAMPS intende realizzare in caso di continuità nell'affidamento:

- in primo luogo l'Azienda, forte della conoscenza già acquisita da parte di tutti gli operatori, intende realizzare un importante efficientamento del servizio mediante l'introduzione di un piano di apertura continuata dei cimiteri comunali che si traduce, mediamente, in ulteriori 2 ore e mezzo circa di custodia al giorno per 365 giorni all'anno per ciascuno dei 2 cimiteri. Questo porterà un importante miglioramento del servizio offerto sia nei confronti della cittadinanza che delle imprese funebri che potranno fruire del servizio senza l'interruzione pomeridiana.
- altro valore aggiunto di grande rilievo che l'Azienda si impegna a realizzare è un servizio a domanda per garantire l'accesso ai disabili alle strutture cimiteriali che, per caratteristiche e vetustà, presentano ancora barriere architettoniche ed impediscono alle persone con disabilità di fare visita ai loro cari. Tale servizio, peraltro, si allinea e si integra pienamente con il nuovo Obiettivo specifico trasversale del PIAO 2024- 2026 dell'Amministrazione Comunale che ha come oggetto *“Sviluppare la piena accessibilità fisica e digitale ai servizi pubblici delle persone con disabilità secondo le previsioni del D.Lgs 222 del 13/12/2023”*.
- parimenti, nell'ottica delle attività propedeutiche finalizzate al superamento delle barriere architettoniche, si pone anche l'impegno dell'Azienda alla realizzazione di un rilievo vettoriale delle strutture cimiteriali, quale indispensabile strumento per la futura pianificazione delle medesime strutture;
- infine, di assoluta e dirimente importanza, si pone il piano degli investimenti in ambito cimiteriale che AAMPS ha presentato - congiuntamente al prospetto per le previsioni quinquennali 2024/2029 relative all'attività complessiva dell'Azienda, apprezzato con decisione G.C. 150/2024, pari ad € 121.725 in termini di mezzi e strumentazione da acquistare in caso di continuità nell'affidamento per il corrispondente periodo.

Esperienza della gestione precedente

Quanto sopra, insieme alla qualità del servizio offerto nel corso della gestione precedente che, al di là dell'analisi economico finanziaria, pone in rilievo gli aspetti economici “ non tangibili” sopra descritti, rappresenta il motivo per cui, l'Ente propende per confermare l'affidamento del servizio ad A.AM.P.S: la capitalizzazione del Know how, il valore aggiunto determinato dagli investimenti già effettuati in termini di mezzi e di risorse e il rafforzamento del patrimonio di esperienza di una società interamente partecipata nel settore dei servizi cimiteriali rappresentano senza dubbio un fattore dirimente nella scelta della modalità di gestione, anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo.

I risultati attesi :

- Effettiva valorizzazione dei servizi grazie alla conoscenza acquisita ed alla capacità di ottimizzare le risorse già disponibili:

- apertura continuativa senza interruzione pomeridiana del cimitero La Cigna.

- Realizzazione di attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso:
 - servizio di accesso per disabili.
- Mantenimento del “controllo analogo” sulla gestione del servizio in un settore estremamente delicato per la collettività. I servizi cimiteriali presentano infatti alcune caratteristiche peculiari che, al di là dell’esigenza di tutelare l’igiene, la salute e l’incolumità pubblica collettiva, necessitano di essere presidiate.
- Flessibilità e immediatezza in termini di capacità di risposta a fronte delle necessità e delle emergenze rispetto ad un soggetto terzo all'Amministrazione.
- Nuovo piano di investimenti per l'efficientamento del servizio.
- Rilievo vettoriale delle strutture cimiteriali propedeutico alla ristrutturazione/rifunzionalizzazione delle aree cimiteriali.

Durata del contratto :

In ragione dei risultati attesi l'affidamento avviene per un periodo di 5 anni

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA EFFICACIA ED ECONOMICITA'

E1 – Piano economico finanziario

Per il Piano economico finanziario e le valutazioni inerenti la congruità relativa al costo specifico di gestione del servizio si rinvia a quanto descritto nella sezione A2

Il budget definitivo dell’affidamento è rappresentato nella seguente tabella di sintesi. La tabella prevede già l'applicazione, al costo del servizio sopra descritto, del tasso di inflazione relativo al corrente anno e dà conto dello scostamento annuale rispetto alle altre ipotesi gestionali sopra rappresentate.

Ipotesi di affidamento HOUSE	
Personale	€ 691.560,00
consumi	€ 39.678,00
prestazioni di servizi	€ 72.930,00
smaltimento rifiuti	€ 4.692,00
appalto lavori e servizi	€ 4.080,00
manutenzione diretta	€ 51.000,00
godimento beni terzi	€ 9.690,00
oneri diversi di gestione	€ 816,00
sanificazioni	€ 4.692,00
ammortamenti	€ 30.600,00
COSTI DIRETTI	€ 909.738,00
Costi indiretti 10%	€ 90.973,80
Totale costi	€ 1.000.711,80

Ipotesi appalto di servizi	
Personale	€ 588.162,60
consumi	€ 39.678,00
prestazioni di servizi	€ 72.930,00
smaltimento rifiuti	€ 4.692,00
appalto lavori e servizi	€ 4.080,00
manutenzione diretta	€ 51.000,00
godimento beni terzi	€ 9.690,00
oneri diversi di gestione	€ 816,00
sanificazioni	€ 4.692,00
ammortamenti	€ 30.600,00
COSTI DIRETTI	€ 806.340,60
Costi indiretti 10%	€ 80.634,06
utile	€ 80.634,06
totale costi	€ 967.608,72

maggior costo IN HOUSE

€ 33.103,08

E2 -Monitoraggio

La Società rendiconta il proprio operato all'Amministrazione Comunale mediante una relazione trimestrale sull'attività complessiva svolta nella quale sono descritti i risultati conseguiti, gli effettivi costi di impresa derivanti dagli oneri contrattuali e contributivi, di gestione e organizzazione.

Entro la fine di ogni anno vengono presentati all'Amministrazione i piani di intervento e la programmazione delle operazioni per tutte le attività dell'anno successivo.

L'Amministrazione Comunale eseguirà verifiche periodiche sulla corretta effettuazione delle prestazioni erogate dalla Società, con particolare riferimento alla qualità degli interventi, alla migliore utilizzazione delle risorse e al livello di raggiungimento degli obiettivi indicati nei piani di intervento. Saranno svolti incontri periodici congiunti, mediamente ogni 3-4 mesi, tra AAMPS e Amministrazione finalizzate alla valutazione dell'andamento del servizio, alla formulazione di proposte e all'introduzione di eventuali azioni correttive.

L'Amministrazione Comunale e la Società si impegnano comunque a promuovere la massima collaborazione nella gestione del servizio, nonché la massima interazione al fine di determinare procedure operative improntate all'efficienza ed efficacia gestionale.

SCHEMA MOTIVAZIONE QUALIFICATA

La modalità di gestione del servizio in oggetto più rispondente alle esigenze del territorio e all'interesse pubblico, risulta dunque l'affidamento *In House* alla società A.AM.P.S. (Azienda Ambientale di Pubblico Servizio)" sussistendo, peraltro, i requisiti previsti dalla normativa nazionale ed euro-unitaria di riferimento in tema di affidamento diretto.

I requisiti richiesti dalla normativa di riferimento (cfr. D.Lgs. n. 201/2022 e artt.4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. recante "Testo unico in materia di società a partecipazione), affinché si possa validamente ricorrere all'istituto dell'affidamento *in house* sono i seguenti:

- a) l'Ente affidante deve esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;
- c) nella persona giuridica controllata non deve essere presente alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Tali requisiti risultano tutti presenti nella struttura societaria di A.AM.P.S., con sede in Livorno, via dell'Artigianato, 39 B, cap 57121 – C.F.- P.IVA 01168310496 la quale è interamente partecipata da Retiambiente, società per azioni a totale capitale pubblico a sua volta partecipata da cento comuni delle province di Pisa, Livorno, Lucca e Massa Carrara.

La partecipazione del Comune di Livorno nella società *In house* Retiambiente Spa e nella Società operativa Locale AAMPS - interamente partecipata da Retiambiente - è riconducibile alla categoria ex art. 4, Comma 2 lettera a) Produzione di un servizio di interesse generale, D.Lgs. n. 175/2016.

Con atto C.C. 112 del 31/05/2021 il Comune di Livorno ha deliberato il conferimento di AAMPS spa in Retiambiente Spa, in qualità di Società Operativa Locale di Retiambiente con un valore di € 16.995.816,00. AAMPS Spa ai sensi dell'art. 1 lettera n) del D.lgs. 175/2016 è dunque una società a partecipazione pubblica nella fattispecie di società *in house* partecipata da altra società a controllo pubblico.

La totalità dell'attività di AAMPS è svolta nei confronti degli enti pubblici soci.

La società AAMPS SpA è soggetta al controllo analogo dell'Amministrazione Comunale di Livorno, consistente nell'esercizio da parte dell'ente pubblico di un potere sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi, tale da influenzare in maniera decisiva gli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo permane in modo indiretto, ovvero nella modalità "a cascata", anche dopo il conferimento di AAMPS spa in Retiambiente.

Motivazione qualificata e benefici della della scelta di una gestione *In House* per la collettività

La scelta di procedere all'affidamento *In House* è stata attentamente valutata dal Comune e dipende, principalmente, dalla strategia, dai punti di forza e dalle opportunità individuati dall'ente in tale forma di gestione :

- gestione dettata non da logiche aziendali di profitto ma dall'obiettivo dell'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi: vedasi l'introduzione dell'apertura continuata del cimitero e la predisposizione di un servizio a domanda per l'accesso ai disabili;
- capacità di adeguamento al cambiamento delle esigenze rispetto alle previsioni contrattuali, con conseguente maggiore capacità nell'affrontare in tempo reale le problematiche derivanti dalla modifica delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze;
- controllo diretto di tutte le fasi esecutive del servizio, dalla sua programmazione alla rendicontazione, e tempestivo accesso ai dati della gestione anche al fine di ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- maggiori garanzie di salvaguardia occupazionale del personale che potrà beneficiare di trattamenti contrattuali pienamente rispondenti all'attività svolta e della garanzia delle tutele previste per un lavoro fortemente usurante ed in un settore estremamente delicato per la cittadinanza;
- dotazione organica adeguata alla gestione del servizio con possibilità di crescita professionale e lo stimolo derivante dalla partecipazione ad un progetto di efficientamento di un servizio strategico per la collettività da parte del personale;
- maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo del "controllo analogo" e dalla possibilità di indirizzare l'attività programmatica della società mediante gli strumenti previsti dallo statuto;
- possibilità di identificare il servizio nel soggetto gestore riconoscendolo come soggetto riconducibile all'Ente locale che genera valore e lavora per la collettività
- sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
- riduzione della possibilità di contenzioso tra l'Amministrazione e l'esecutore del servizio;
- esperienza pluriennale nella gestione del servizio
- importante piano degli investimenti del valore di € 121.725,00 in termini di mezzi e strumentazione e predisposizione di un rilievo vettoriale delle strutture cimiteriali da parte dell'Azienda.

Analisi e ragioni del mancato ricorso al mercato

Con riferimento all'analisi dei costi si rinvia a quanto già ampiamente descritto nella sezione D) di cui sopra. Si ricorda che l'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio sconta una serie di criticità in quanto, oltre al fatto che ha potuto

contare solo sull'esame di affidamenti di servizio costruiti prima dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, deve tener conto di una serie di fattori che rendono impossibile effettuare un raffronto "paritetico" e rendono inattendibili i dati economici che ne emergono.

Numerose sono infatti le variabili che incidono sul costo dell'affidamento di un servizio cimiteriale e tra queste principalmente :

- numero dei cimiteri e loro distribuzione sul territorio
- caratteristiche strutturali del cimitero e delle tombe
- la presenza di vincoli monumentali nelle strutture
- affidamento congiunto o meno dei servizi di:
 - lampade votive,
 - tenuta del verde
 - manutenzione ordinaria
- affidamento dell'attività di redazione dei contratti di concessione

Premesso quanto sopra, prendendo a riferimento il solo costo delle operazioni cimiteriali (inumazioni, tumulazioni, estumulazioni, esumazioni ecc.) e facendo una proiezione ed un raffronto tra i costi dell'attuale *In house* con quelli degli affidamenti di Prato, Bergamo, Assisi, anch'essi strutturati in base alla precedente normativa, emerge un minore costo medio di circa € 31.000.

Precedente gestione

La qualità del servizio offerto nel corso della gestione precedente, al di là dell'analisi economico finanziaria, pone in rilievo i molti aspetti economici " non tangibili" sopra descritti nelle sezioni C) e D) che rappresentano la motivazione per cui, l'Ente propende per confermare l'affidamento del servizio ad A.AM.P.S: la capitalizzazione del Know how, il valore aggiunto determinato dagli investimenti già effettuati in termini di mezzi e di risorse e il rafforzamento del patrimonio di esperienza di una società interamente partecipata nel settore dei servizi cimiteriali rappresentano senza dubbio un fattore dirimente nella scelta della modalità di gestione, anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo.

Investimenti di AAMPS

Apertura continuata del cimitero comunale La Cigna

Strutturazione servizio a domanda per accesso disabili

Rilievo vettoriale delle strutture cimiteriali

Piano degli investimenti in termini di mezzi e strumentazione del valore di € 121.725.

Impatto sulla finanza pubblica € 5.193.706,09 oltre IVA al 22% per un totale di € 6.336.321,43

Per quanto sopra si ritiene che sussistano le ragioni richieste dalla normativa attualmente in vigore per procedere con l'affidamento del servizio sopra descritto "In House providing" ad A.AM.P.S. soggetto in possesso delle caratteristiche più confacenti alla gestione dei servizi cimiteriali tenuto conto dell'attuale situazione degli stessi, nonché degli obiettivi a breve, medio e lungo termine del Comune.

Contrassegno Elettronico

TIPO

QR Code

IMPRONTA (SHA-256): 8adeca83dae008a401a642d986e6b57cbd17c0cd0e6dbe8ad008bd3b770af636

Firme digitali presenti nel documento originale

BARBARA CACELLI

Dati contenuti all'interno del Contrassegno Elettronico

Determinazione N.8431/2024

Data: 07/10/2024

Oggetto: SERVIZI CIMITERIALI: APPROVAZIONE DELLA RELAZIONE EX ART. 14 D.LGS 201/2022.
SCELTA DELLA MODALITA' DI GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE



Ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 5, del D.Lgs. 82/2005, le informazioni e gli elementi contenuti nel contrassegno generato elettronicamente sono idonei ai fini della verifica della corrispondenza al documento amministrativo informatico originale. Si precisa altresì che il documento amministrativo informatico originale da cui la copia analogica è tratta è stato prodotto dall'amministrazione ed è contenuto nel contrassegno.



URL: http://www.timbro-digitale.it/GetDocument/GDOCController?qrc=bfabb937e35c0099_p7m&auth=1

ID: bfabb937e35c0099