



CITTA' DI PORTICI
Direzione Servizi Cimiteriali

Prot. n. 74457

**Al Osservatorio Servizi Pubblici Locali
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO
ROMA**

pec: osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it

Oggetto. Relazione per l'affidamento "in house" dei servizi cimiteriali ai sensi dell'art.34, comma 20, D.L. 179/2012.

Si trasmette relazione redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. n° 179/2012, approvata con atto di G.M. n° 192 del 6.08.2018, per l'affidamento "in house" dei servizi cimiteriali di polizia mortuaria, di custodia, pulizia e manutenzione del verde del civico cimitero, alla Società partecipata Leucopetra S.p.A., in ottemperanza all'art. n° 13, comma 25-bis, del D.L. n° 145/2013.

Cordiali saluti

Portici, 22 novembre 2018

Struttura Sicurezza
Direzione Servizi Cimiteriali
Geom. ~~Cirilio~~ Ruocco



Struttura Sicurezza
Il Dirigente
Dott. ~~Gerardo~~ Sallusto



CITTA' DI PORTICI
Direzione Servizi Cimiteriali

Oggetto. Relazione per l'affidamento in "house" dei servizi cimiteriali di polizia mortuaria, di custodia, pulizia e di manutenzione del verde del civico cimitero, alla Società partecipata Leucopetra SpA ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012 convertito in Legge 221/2012, concernente le modalità di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Premesso che:

- tra i servizi erogati dal Comune vi è quello riguardante il servizio cimiteriale le cui attività sono disciplinate dal DPR 285 del 10.9.1990 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria";
- con deliberazione del Consiglio Comunale n. 21/1996 è stato approvato il Regolamento di Polizia Mortuaria, disciplinante le modalità di erogazione dei servizi cimiteriali alla cittadinanza, predisposto in ottemperanza al regolamento nazionale di polizia mortuaria citato al precedente capoverso;
- la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione Europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale (Sentenza n. 272/2004 della Corte di Giustizia UE);
- i Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio, volti a soddisfare i bisogni della comunità o di parte di essa;
- gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico;
- i servizi cimiteriali, con parere dell'AGCM (Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato) n. AS883 del 12.10.2011, sono stati riconosciuti servizi pubblici locali;
- i servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme, rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni - Autonomie Locali del 19.09.2002, presentano natura di servizio pubblico avente rilevanza economica, in cui il corrispettivo del servizio è costituito dai proventi delle concessioni di aree, da entrate di natura tributaria e tariffaria.
- l'art. 34 del decreto-legge 179/2012, nei commi da 20 a 27, detta previsioni per i servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione, l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. In particolare, la normativa comunitaria prevede che gli enti locali possano procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo le tre seguenti modalità:
 1. esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
 2. società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico-Privato;
 3. gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario:
 - a) totale partecipazione pubblica;

- b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
 - c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano. Per queste società restano in vigore tutti i vincoli imposti dalla normativa nazionale sul reclutamento del personale e conferimento degli incarichi, sugli acquisiti di beni e servizi, sulla estensione delle regole del patto di stabilità interno;
- l'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo nella prima soluzione le modalità di gestione dei servizi cimiteriali, ovvero:
1. nell'appalto la forma di gestione più idonea per la gestione delle operazioni cimiteriali mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni appaltate nonché le attività amministrative relative alla tenuta dei registri delle attività e movimentazioni cimiteriali;
 2. nella concessione la forma di gestione più idonea per il servizio di illuminazione votiva, esternalizzando nella sua totalità l'intero servizio, comprensivo della manutenzione, delle attività amministrative, di ampliamento e messa a norma dell'intero impianto elettrico del cimitero comunale;
- attualmente le operazioni cimiteriali disciplinate dal DPR 285/90, quali la custodia, l'apertura e chiusura dei cancelli, gli interventi di piccola manutenzione, la pulizia del cimitero, la polizia mortuaria con le inumazioni, tumulazioni, esumazioni, ecc., vengono effettuate dalla Società partecipata Leucopetra SpA affidataria del servizio;
- le attività amministrative e tecniche come la stipula di concessioni per sepolture private in loculi, ossari, ecc., così come le autorizzazioni per operazioni cimiteriali e cremazione dei defunti, vengono gestite direttamente dai competenti Uffici e Servizi comunali;
- con deliberazione commissariale adottata con i poteri della G.M. n. 90 del 18/11/2016, sono state adeguate le tariffe relative alle concessioni cimiteriali a carico della cittadinanza;

Considerato che :

- ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, *"per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste"*;

A seguito di tale norma e della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, la giurisprudenza ha osservato che: "i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

L'affidamento diretto, in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta

gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti" (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257 con ampio richiamo di precedenti).

Dunque, in applicazione della suddetta normativa ed in base alla richiamata giurisprudenza, in vista dell'affidamento dei servizi cimiteriali alla Società Leucopetra SpA, con la presente Relazione si intende illustrare che:

- 1) Leucopetra SpA è una società in house providing;
- 2) la gestione dei servizi cimiteriali a mezzo di Leucopetra SpA risponde a criteri di economicità.

- con deliberazione commissariale adottata con i poteri del della G.M. n. 117 del 31.05.2017 l'Amministrazione ha fornito il proprio indirizzo ad effettuare una gestione unitaria di gestione dei servizi cimiteriali, dell'illuminazione votiva e dello smaltimento dei rifiuti cimiteriali mediante affidamento all'esterno ad un unico interlocutore, in quanto una gestione unitaria dei servizi in modalità integrata o global service, avrebbe comportato per il Comune dei benefici in termini di: livelli qualitativi – l'aggiudicatario, unico per entrambi i servizi, assume la piena responsabilità dei risultati attesi in termini di efficienza ed efficacia;

1. costi di gestione - probabile riduzione del compenso in favore dell'appaltatore/concessionario (aggio per l'illuminazione votiva e ribasso per i servizi cimiteriali) in quanto, una gestione unitaria, gli consentirebbe di ammortizzare alcuni costi di gestione (personale, automezzi, spese amministrative e di front-office), con un ipotetico risparmio rispetto alla gestione attuale di circa il 15/20%;
2. semplificazione nei rapporti con un unico contraente – il quale risulta responsabile di qualsivoglia malfunzionamento all'interno del cimitero, senza possibilità, nel caso di disservizi, di addebitarne le responsabilità sull'altra Ditta;
3. riduzione rischi di risoluzioni ed inadempimenti nella fase contrattuale e gestione più efficiente del personale dipendente - in quanto si ipotizza che le Ditte in grado di affrontare in modo compiuto la gestione di un servizio così complesso ed eterogeneo, non possano essere "improvvisate", ma debbano essere finanziariamente solide e strutturate in termini di risorse umane e strumentali, oltreché in possesso di requisiti tecnico – organizzativi ed economico – finanziari proporzionati alla tipologia ed all'entità economica del contratto da appaltare.

Come è noto in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, "un'amministrazione aggiudicatrice, come ad esempio un ente locale, è dispensata dall'avviare una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nel caso in cui essa eserciti sull'entità affidataria un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante della propria attività con l'amministrazione o le amministrazioni aggiudicatrici che la controllano" (così, tra le tante, Corte di giustizia europea, Sez. III, 29 novembre 2012 n. C183/11, punto 25).

L'AFFIDAMENTO A LEUCOPETRA SpA DEL SERVIZIO CIMITERIALE RISPONDE A CRITERI DI ECONOMICITÀ. MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA SCELTA.

- di seguito si riporta la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento a Leucopetra SpA, dei costi ed appare utile evidenziare la riduzione dei costi riscontrata in seguito all'affidamento alla Società partecipata Leucopetra SpA dei servizi cimiteriali di polizia mortuaria, di custodia, pulizia e

di manutenzione del verde del civico cimitero, infatti si riporta di seguito l'analisi dei costi mensili delle attività cimiteriali:

1) - SERVIZI DI OPERAZIONI DI POLIZIA MORTUARIA

Inumazione:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	1	0,65	€ 30,21	€ 19,64
Operaio qualificato	1	0,65	€ 28,67	€ 18,64
Operaio comune	2	0,65	€ 24,05	€ 31,26
				€ 69,54
			+ 15% spese generali	€ 10,43
			+ 10% utile impresa	€ 6,95
			TOTALE	€ 86,92

Tumulazione:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	1	0,50	€ 30,21	€ 15,10
Operaio qualificato	1	0,50	€ 28,67	€ 14,33
Operaio comune	2	0,50	€ 24,05	€ 24,05
				€ 53,48
			+ 15% spese generali	€ 8,02
			+ 10% utile impresa	€ 5,34
			TOTALE	€ 66,84

Esumazione:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	0	0	0	
Operaio comune	4	0,50	€ 24,05	€ 48,10
				€ 48,10
			+ 15% spese generali	€ 7,21
			+ 10% utile impresa	€ 4,81
			TOTALE	€ 60,12

Estumulazione:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	1	0,55	€ 28,67	€ 15,77
Operaio comune	4	0,55	€ 24,05	€ 52,91
				€ 68,68
			+ 15% spese generali	€ 7,21
			+ 10% utile impresa	€ 4,81
			TOTALE	€ 85,85

Collocazione resti, urne cinerarie in loculi:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	0	0	0	
Operaio comune	3	0,30	€ 24,05	€ 21,64
				€ 21,64
			+ 15% spese generali	€ 3,24

	+ 10% utile impresa	€. 2,16
	TOTALE	€. 27,04

Traslazione resti, urne cinerarie:

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	1	0,35	€. 28,67	€. 10,03
Operaio comune	3	0,35	€. 24,05	€. 25,25
				€. 35,28
			+ 15% spese generali	€. 5,29
			+ 10% utile impresa	€. 3,53
			TOTALE	€. 44,10

Riepilogo operazioni di polizza mortuaria al mese:

n° 45 inumazioni	x	€. 86,92	=	€. 3.911,40
n° 10 tumulazioni	x	€. 66,84	=	€. 668,40
n° 55 esumazioni	x	€. 60,12	=	€. 3.306,60
n° 10 estumulazioni	x	€. 68,68	=	€. 686,80
n° 60 collocazioni resti	x	€. 25,15	=	€. 1.509,00
n° 120 traslazioni	x	€. 44,10	=	€. 5.592,00
				totale €. 15.674,20

2) - RACCOLTA RIFIUTI A STOCCAGGIO PROVVISORIO

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	0	0	0	
Operaio comune	1	0,30	€. 24,05	€. 7,21
				€. 7,21
			+ 15% spese generali	€. 1,08
			+ 10% utile impresa	€. 0,72
			TOTALE	€. 9,01

n° 50 operazioni di p.m. x €. 9,01 = €. 450,50

3) - SERVIZIO DI CUSTODIA E SORVEGLIANZA

I riferimenti seguenti sono tratti dalle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relative al costo medio orario del personale dipendente imprese multiservizi del luglio 2013:

Unità di 3° livello costo medio annuo €. 26.000,00/ n. 12 mensilità pari ad €. 2.200,00 al mese per n. 3 unità, necessarie per coprire il servizio, in uno sono €. 6.600,00 al mese

4) - SERVIZI DI PULIZIA, MANUTENZIONE VERDE E FORNITURE VARIE

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	0	0	0	
Operaio comune	4	4	€. 24,05	€. 384,80
				€. 384,80
			+ 15% spese generali	€. 57,62
			+ 10% utile impresa	€. 38,48
			TOTALE	€. 480,90

Giorni 26 x €. 480,90 = €. 12.503,40

5) - SERVIZIO DI PICCOLA MANUTENZIONE EDILE

Personale utilizzato	N°	Ore	Prezzo unitario	Importo
Operaio specializzato	0	0	0	
Operaio qualificato	1	5	28,67	€ 143,35
Operaio comune	0	0	0	0
				€ 143,35
			+ 15% spese generali	€ 21,50
			+ 10% utile impresa	€ 14,33
			TOTALE	€ 179,18

Giorni 20 x € 179,18 = € 3.583,60

IMPORTO COMPLESSIVO DELL'APPALTO PER MESI QUATTRO

1) - servizi di operazioni di polizia mortuaria	€ 15.674,20
2) - raccolta rifiuti a stoccaggio provvisorio	€ 450,50
3) - servizio di custodia e sorveglianza	€ 6.600,00
4) - servizi di pulizia, manutenzione verde e forniture varie	€ 12.503,40
5) - servizio di piccola manutenzione edile	<u>€ 3.583,60</u>
	€ 38.811,70

Sulla base della valutazione dell'importo mensile di € 38.811,70 la Società partecipata Leucopetra SpA, alla quale il servizio è stato affidato temporaneamente, in attesa che venisse espletata la procedura di gara da parte della C.U.C. ai sensi del D.to Lgs. n. 50/2016, ha effettuato un considerevole ribasso, che non era percepito dalla precedente impresa affidataria.

Con il nuovo affidamento per mesi sedici (16) si confermerebbero gli importi già approvati e ne deriverebbe il seguente quadro economico:

Costo mensile	€ 37.500,00 oltre IVA al 22%;
Costo complessivo per mesi sedici	€ 600.000,00 oltre IVA al 22%;
Oneri per la sicurezza per mesi sedici	€ 6.000,00 non soggetto ad IVA
Costo affidamento	€ 606.000,00

Inoltre, essendo la Leucopetra SpA è già concessionaria del servizio di gestione dei cimiteri ed il ricorso all'affidamento con gara del servizio comporterebbe, in realtà, costi aggiuntivi per il Comune per il controllo sulla qualità del servizio e, comunque, si è verificato che è difficile reperire sul mercato operatori economici in grado di fornire ai cittadini tutti i servizi relativi alla gestione cimiteriale, comprensivi dell'attività amministrativa e di sportello, delle consulenze tecniche e regolamentari, soprattutto tenendo conto dell'esiguità dei valori degli introiti. Da quanto sopra risulta, dunque, che l'affidamento diretto del servizio cimiteriale a Leucopetra SpA è rispondente al criterio di economicità.

Il servizio pubblico viene svolto da Leucopetra SpA utilizzando beni pubblici. Il servizio cimiteriale, oggetto dell'affidamento, è ritenuto dal Comune essenziale anche al fine della sicurezza, sotto vari profili, della cittadinanza.

Pertanto, Leucopetra SpA dovrà erogare i servizi in affidamento con continuità e nel rispetto di tutte le condizioni stabilite nel Disciplinare. Non dovranno aversi interruzioni o riduzioni anche qualitative delle prestazioni se non dovute a comprovate cause di forza maggiore riconosciute dal Comune; anche in quest'ultima ipotesi, Leucopetra SpA dovrà comunque adottare tutte le misure necessarie a ripristinare nel più breve tempo possibile la corretta erogazione del servizio, a ridurre il disagio che ne deriva, a limitare gli inconvenienti e a garantire le condizioni di sicurezza degli impianti.

In considerazione di tutto quanto sopra, la presente Relazione, redatta ai sensi dell'art. 34 comma 20 del d.l. n. 179/2012, consente di ravvisare i requisiti per l'affidamento in house alla Società partecipata Leucopetra SpA dei servizi cimiteriali e dimostra altresì l'economicità e l'affidabilità dell'affidamento stesso. La presente Relazione, approvata dalla Giunta Comunale, viene trasmessa all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, come prescritto dall'art. 13, comma 25-bis del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 conv. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9.