

COMUNE DI LEINI

CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

Oggetto: Affidamento in concessione a mezzo di “finanza di progetto” ad iniziativa pubblica ex art. 183 D. Lgs. 50/2016 dell’ intervento di completamento, riqualificazione, straordinaria manutenzione e successiva gestione del cimitero comunale. Relazione ex art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012.

Premesse:

1. l’art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012 dispone che: *“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 pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*
2. l’Osservatorio per i Servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (art. 13, comma 25-bis, del D.L. 145/2013), i cui ambiti di intervento, compiti e organizzazione sono definiti con Decreto ministeriale 8 agosto 2014, rappresenta uno strumento per l’attuazione e lo sviluppo delle politiche di innovazione istituzionale, organizzativa e gestionale in atto nel settore e si propone di:
 - garantire alle istituzioni ed agli operatori un’informazione oggettiva, completa e aggiornata sulle novità normative, sui processi di riordino organizzativo e sulle performance gestionali, attraverso apposite banche dati;
 - supportare, con strumenti metodologici e linee guida, le amministrazioni pubbliche impegnate nei processi di riordino dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, anche per accelerare e promuovere la corretta attuazione delle disposizioni di legge concernenti l’organizzazione in ambiti territoriali ottimali e omogenei e l’affidamento dei servizi;
3. l’Osservatorio ha predisposto un vademecum per la compilazione ed uno schema - tipo, per facilitare la compilazione della relazione che, ai sensi del Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere al fine di:
 - giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento;
 - dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
 - specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

4. Lo schema-tipo di relazione, predisposto dall'osservatorio, prevede l'articolazione della relazione ex art. 34 in quattro sezioni: A. Normativa specifica di riferimento; B. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale; C. Modalità di affidamento prescelta; D. Analisi di efficienza ed economicità della scelta. La guida alla compilazione fornisce, per ciascuna sezione, indicazioni sui principali contenuti da sviluppare.
5. La presente relazione viene elaborata in conformità allo schema tipo ed alle indicazioni fornite dall'Osservatorio per i Servizi pubblici locali.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Intervento di completamento, riqualificazione, straordinaria manutenzione e successiva gestione del cimitero comunale.
Ente affidante	Comune di Leini.
Tipo di affidamento	Concessione.
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara ex "finanza di progetto" ad iniziativa pubblica (art. 183 D. Lgs. 50/2016).
Durata del contratto	25 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento ex art. 34, comma 20, D.L. 179/2012.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Ambito comunale.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Silvia GIUNTA
Ente di riferimento	Comune di Leini
Area/servizio	Settore Lavori Pubblici, Manutenzioni e Patrimonio
Telefono	0119986337
Email	s.giunta@comune.leini.to.it
Data di redazione	24/02/2021

SEZIONE A: NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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 sono servizi pubblici locali.

I servizi cimiteriali presentano natura di servizio pubblico avente rilevanza economica, in cui il corrispettivo del servizio è costituito dai proventi delle concessioni e subconcessioni di aree, da entrate di natura tributaria e tariffaria e contributi in conto esercizio a copertura degli oneri concernenti i servizi d'istituto.

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.

I servizi in ambito Comunale relativi alla Polizia Mortuaria, intendendosi per tali quelli riferiti alle salme, ai trasporti funebri, alla costruzione, manutenzione ed ampliamento dei Cimiteri, alla concessione di aree e manufatti destinati a sepoltura privata nonché alla loro vigilanza, alla costruzione di sepolcri privati, alla cremazione e, in genere, a tutte le diverse attività connesse con la cessazione della vita, sono disciplinati, oltre che dal relativo Regolamento Comunale, dalle disposizioni contenute:

- nel Titolo VI del Testo Unico delle Leggi Sanitarie di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e s.m.i.;
- nel D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 "Approvazione del Regolamento di Polizia mortuaria;
- nel D.P.R. 10 luglio 2003, n. 254 "Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179.";
- nelle Leggi Regione Piemonte n. 5 del 15/3/2001, n. 20 del 31/10/2007 recante "Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri" e n. 15 del 25/6/2008;
- nelle circolari Regione Piemonte prot. n. 3560 del 18/3/1998, n. 3/AMB/SAN del 25/7/2005 e n. 1/SAN/FEL del 13/10/2008;
- nelle D.G.R. Piemonte n. 115-6947 del 5/8/2002 e n. 25 – 8503 del 24/2/2003;
- nella Legge Regione Piemonte 15 del 3/08/2011 recante "Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della Legge regionale del 31/10/2007 n. 20";
- nel "Regolamento in materia di attività funebre e di servizi necroscopici e cimiteriali, in attuazione dell'articolo 15 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali)." approvato con DPGR 8 agosto 2012, n. 7;
- nella Legge Regione Piemonte n. 3 del 11/03/2015 contenente "Disposizioni regionali in materia di semplificazione" (art. 51);
- nel Piano regionale di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 61-10542 del 17/03/2015.

SEZIONE B: CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo 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; la costruzione e/o ampliamento dei cimiteri viene gestita direttamente dall'Amministrazione comunale, previa progettazione e appalto dei lavori; la stipula di concessioni per sepolture private in loculi, ossari, ecc., così come le autorizzazioni per operazioni cimiteriali e cremazione dei defunti, vengono gestite direttamente dai competenti Uffici e Servizi comunali.

L'attuale modalità di gestione non ha però consentito il superamento di tutte le problematiche, di tipo strutturale e gestionale, che il complesso cimiteriale del Comune di Leini presenta oramai da lungo tempo. Permangono, in particolare, le problematiche di tipo strutturale che ineriscono principalmente:

- alla difficoltà di realizzazione dei manufatti per le sepolture con tempestività adeguata ai fabbisogni;
- allo stato di degrado in cui versano alcune strutture di servizio presenti nella parte più vecchia del cimitero (in particolare la sala autoptica, la casa dell'ex custode, gli spogliatoi e i servizi igienici collocati nei settori A e B);
- al palese stato di fatiscenza, con rischi di cedimenti, in cui versano diversi manufatti per le sepolture, in particolare i blocchi loculi collocati nei settori 2, 3 e 5 contraddistinti con le lettere M, N, O, P, Q, R, S, e delle cellette ossario contraddistinte con le lettere K1 e K2;
- allo stato di ammaloramento in cui versano i settori di loculi e ossari adiacenti alla zona di ampliamento (blocchi di loculi W e X, ossari blocchi K13 e K14);
- al parcheggio antistante che è mancante della pavimentazione, della rete di raccolta delle acque pluviali, dell'illuminazione e di adeguati elementi di arredo urbano;
- alla mancanza di un'area, adeguatamente strutturata, per la dispersione delle ceneri da cremazione;
- alla necessità di interventi necessari all'eliminazione delle barriere architettoniche che garantiscano l'accesso anche ai diversamente abili ed altri interventi di straordinaria manutenzione.

Attraverso l'affidamento in concessione si intende quindi affidare ad un partner privato l'intervento di completamento, riqualificazione, straordinaria manutenzione e successiva gestione del cimitero comunale.

Nel progetto di fattibilità da porsi a base di gara, e in particolare negli allegati "Bozza di convenzione", "Carta di qualità dei servizi cimiteriali", "Disciplinare dei servizi cimiteriali" e "Capitolato speciale d'appalto" trovano completa e puntuale definizione tutte le componenti che formeranno oggetto della concessione.

In particolare il concessionario dovrà assicurare:

- la realizzazione dei loculi e delle cellette in numero sufficiente per soddisfare il fabbisogno necessario per tutta la durata della concessione e, al termine di essa, una residua disponibilità di manufatti sufficiente per almeno ulteriori 2/3 anni;

- la realizzazione di nuovi campi di inumazione, con capienza complessiva di circa 200 sepolture;
- la realizzazione degli interventi di: a) riqualificazione della parte più datata del cimitero; b) completamento, consistenti principalmente nella realizzazione del parcheggio esterno, di una nuova camera di deposito (in luogo della vecchia sala autoptica da demolirsi), del cinerario comune, di impianti, arredo e pavimentazioni nei settori 9 e 10; c) di straordinaria manutenzione ed eliminazione di barriere architettoniche già individuati e programmati oltre a quelli che si renderanno nel tempo necessari; d) integrazione e/o sostituzione e/o straordinaria manutenzione delle attrezzature in uso al personale ed agli utenti;
- il mantenimento e la custodia del complesso cimiteriale e la gestione dei servizi cimiteriali, in conformità alle disposizioni del nuovo “Regolamento di polizia mortuaria”, della “Carta di qualità dei servizi cimiteriali” e del “Disciplinare dei servizi cimiteriali”.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La definizione di servizio pubblico (servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico) deriva dal riconoscimento dell'interesse generale e dal fatto che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Il carattere universale dei servizi, che comporta l'obbligo “di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni”, può determinare oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, par. 1, TCE (attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea- TFUE), qualora vengano rispettati quattro criteri cumulativi:

- l'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa a cui affidare il servizio non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i

servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Gli standard quanti-qualitativi del servizio sono puntualmente definiti nella "Carta di qualità dei servizi cimiteriali" che definisce gli standard di servizio attesi e le modalità di monitoraggio, in termini comprensibili e verificabili, oltre che dal personale comunale addetto alla vigilanza sul servizio, dagli utenti.

Gli obblighi che graveranno sul futuro concessionario sono puntualmente definiti nei pertinenti allegati al progetto di fattibilità e, in particolare, nello schema di convenzione, nel capitolato speciale d'appalto, nella carta di qualità dei servizi cimiteriali e nel disciplinare dei servizi cimiteriali.

Le compensazioni economiche, che rappresentano parte marginale dei costi previsti per l'adempimento agli obblighi di servizio pubblico, sono state definite sulla base di apposita analisi di dettaglio sviluppata nei relativi elaborati allegati al progetto di fattibilità e tengono conto dei costi e dei ricavi posti in capo al concessionario e di un ragionevole margine di profitto.

La scelta del concessionario verrà effettuata in esito alle risultanze di procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al miglior rapporto qualità/prezzo per la stazione appaltante e per la collettività.

SEZIONE C: MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

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.

Ulteriore richiamo al rispetto delle norme fondamentali è contenuto nella Comunicazione interpretativa Commissione Europea 23.06.2006. La CGCE ha infatti definito un insieme di norme fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, che derivano direttamente dalle disposizioni e dai principi del trattato CE. I principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione sulla base della nazionalità comportano un obbligo di trasparenza che, conformemente alla giurisprudenza della CGCE «consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione».

La disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione.

Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai D.L. n.° 174 e 179/2012. In particolare, tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle Amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

Alla luce delle succitate norme risultano applicabili le seguenti procedure di affidamento:

1. gestione diretta con risorse interne;
2. gestione CONSIP ai sensi art. 1 comma 1 DL 95/2012;
3. conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);
4. affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello "in house providing";
5. affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

L'Amministrazione Comunale ha quindi deciso di valutare la possibilità di addivenire ad una gestione in partenariato pubblico privato che, caratterizzato da una sostanziale equiordinazione tra soggetti pubblici e soggetti privati per la realizzazione di un'attività volta al conseguimento di interessi pubblici, attribuisce e garantisce ai soggetti pubblici il compito/diritto di individuare/selezionare gli interessi pubblici da tutelare e garantire, nonché lo strumento economico/giuridico/finanziario più adeguato per poterli conseguire, oltre che la vigilanza e il controllo sul loro effettivo raggiungimento, ed ai soggetti privati, (che mettono a disposizione dell'amministrazione pubblica, le proprie capacità finanziarie ed il proprio complessivo knowhow) riconosce il diritto di ritrarre utilità, mediante la disponibilità o lo sfruttamento economico dell'opera (attraverso le ordinarie fasi della sua realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione).

Tra gli strumenti contrattuali che concretizzano il partenariato pubblico privato si è approfondito l'istituto del *project financing* (o finanza di progetto) definito dall'art. 3, 1° comma, lett. eee) del Codice dei Contratti Pubblici, un "*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato, in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*".

Gli elementi distintivi del *project financing*, oggi puntualmente regolato agli articoli 183 e seguenti del Decreto Legislativo 50/2016 e s.m.i, rispetto alla affine e alternativa figura del contratto di concessione di lavori pubblici o di servizi, sono apprezzabili essenzialmente con riguardo alla fase amministrativa di scelta del soggetto e affidamento della concessione: in entrambi i casi, infatti, si giungerà alla stipula di un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori, la fornitura e la gestione di servizi ad uno o più operatori economici, con assunzione del rischio economico da parte dell'operatore, a fronte del diritto di gestire le opere realizzate, ma la disciplina della finanza di progetto consente un maggior coinvolgimento del privato nell'iniziativa, nonché nella predisposizione della convenzione e delle modalità progettuali ed esecutive dell'opera.

SEZIONE D: MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La motivazione economico finanziaria della scelta è costituita:

- dalle risultanze delle analisi di carattere economico-finanziario inerenti la futura gestione ed i risultati attesi in termini di standard di servizio, condotte ed illustrate nel progetto di fattibilità (“analisi dei costi gestionali in fase di esercizio”, “analisi di fattibilità finanziaria” e “analisi di fattibilità economica e sociale”);
- dalle risultanze della valutazione, anche in termini economico-finanziari, delle obbligazioni contrattuali che regoleranno il rapporto con il concessionario tradotte, in conformità alle indicazioni ricavate dalle linee guida dell'ANAC, nella “Matrice dei rischi”, e che determina la valorizzazione dei rischi trasferiti;
- dalla pesatura e valutazione monetaria dei rischi trasferiti (539.395,06 euro) che, in rapporto all'entità degli investimenti necessari (circa 3,5 milioni di euro) e del prevedibile volume complessivo dei ricavi (circa 9,6 milioni di euro, stimati per tutta la durata della concessione) e dei costi (circa 7,7 milioni di euro), appare effettivamente adeguata all'alea insita nella ipotesi di gestione diretta del servizio;
- dalle risultanze del PSC (Public Sector Comparator) che determina il Value for Money di segno positivo per l'importo di € 527.206,41.

**IL RESPONSABILE DEL SETTORE
LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

Arch. Silvia Giunta

