

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA  
SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI  
AFFIDAMENTO PRESCELTA  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	GESTIONE SERVIZI CIMITERIALI
Ente affidante	COMUNE DI ANCONA
Tipo di affidamento	CONTRATTO DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETA' IN HOUSE
Durata del contratto	10 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	SERVIZIO GIA' SVOLTO DALLA SOCIETA' ANCONAMBIENTE S.P.A. IN VIRTU' DI CONTRATTO IN SCADENZA IL 31.12.2021
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI ANCONA (CIMITERI COMUNALI E FRAZIONALI)

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	ING. CAPANNELLI
Ente di riferimento	COMUNE DI ANCONA
Area/servizio	DIREZIONE L.L.P.P. SPORT SERVIZI CIMITERIALI
Telefono	071/2222515
Email	stefano.capannelli@comune.ancona.it
Data di redazione	21 /12 / 2021

**SOMMARIO**

1. Premessa.....	pag. 2
2. Normativa di riferimento.....	pag. 2
3. Obblighi di servizio pubblico.....	pag. 5
4. Descrizione del servizio.....	pag. 6
5. Modalità di affidamento prescelta.....	pag. 6
6. Motivazione economico – finanziaria della scelta.....	pag. 7

## **1. PREMESSA**

Il presente documento, redatto ai sensi dell'art. 34 comma 20 d. lgs. 179/2012, rappresenta la relazione istruttoria sull'affidamento “*in house providing*” alla società Anconambiente S.p.A. della gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Ancona.

Scopo della relazione è la verifica della 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.

Si farà dunque riferimento ai vincoli normativi in materia di società a controllo pubblico che operano secondo il modello “*in house*” e a quelli in materia di selezione tra le modalità di affidamento previste dalla legge.

### **1.1. STORIA DEL PRECEDENTE AFFIDAMENTO “IN HOUSE” DEI SERVIZI CIMITERIALI AD ANCONAMBIENTE**

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

Con deliberazione consiliare n. 21 del 20 Febbraio 2006 (esecutiva il 20 Febbraio 2006), che 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 (esecutiva il 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 Rep. n. 12633.

Con deliberazione n. 184 del 28.3.2006 (esecutiva il 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 determinazione dirigenziale n. 2324/2016 si è provveduto all'approvazione della documentazione tecnico—amministrativa e dello schema di contratto per il periodo 1.1.2016—31. 12.2016, a seguito della quale è stato stipulato il contratto Rep. n. 14624, tutt'ora applicato.

Con determinazione dirigenziale n. 1460/2017 si è provveduto all'approvazione della documentazione tecnico—amministrativa relativa alla proroga del contratto per il periodo 1. 1.2017 - 31. 12.2018, a seguito della quale è stata stipulata la proroga del contratto, Rep. 14704 del 5.4.2018.

Il contratto di servizio rep.14624 del 12 gennaio 2017 e i relativi disciplinari tecnici, allegati rispettivamente per i servizi cimiteriali e per l'illuminazione votiva hanno quindi disciplinato il rapporti fra il Comune e la società Anconambiente fino al 31 dicembre 2018.

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 la società M&P, Mobilita' 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 determinazione n. 2849 del 27 dicembre 2018 veniva, pertanto, affidata la proroga tecnica dei servizi cimiteriali dal 1° gennaio 2019 fino al 30/06/2020 agli stessi patti e condizioni previsti dal citato contratto 14624/2016 e così analogamente fino alla determinazione dirigenziale n. 1346 del 30/06/2021, con la quale, da ultimo, il contratto è stato prorogato sino al 31/12/2021.

In caso di esito positivo della fase di studio e di fattibilità l'ipotesi operativa era quella di far subentrare M&P Mobilità e Parcheggio S.p.A. ad Anconambiente nella gestione del servizio.

Tuttavia l'insorgere dell'emergenza dovuta alla diffusione della pandemia di COVID-19, nonché la difficoltà di giungere ad 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 tanto che, a fine giugno 2021, il lavoro di approfondimento e di convergenza sugli obiettivi di miglioramento del servizio non è proseguito e quindi il contratto ad Anconambiente è stato prorogato fino al 31.12.2021, dando fine all'ipotesi di ipotizzato subentro.

Da ultimo quindi, 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, si è ritenuto che l'attuale gestore, anche per la professionalità e l'esperienza acquisita dovuta alla pluriennale conoscenza dei 13 cimiteri comunali, fosse il più idoneo a proseguire la gestione del servizio, condividendo con lo stesso un progetto di riqualificazione che, attraverso uno sviluppo temporale adeguato, consentisse di approntare investimenti da convogliare sull'acquisto ed il rinnovo dell'apparato tecnico-strumentale necessario allo svolgimento dei servizi cimiteriali, di tecnologie informatiche che accelerino le pratiche amministrative necessarie alla organizzazione delle tumulazioni, di introduzione di nuove modalità di pagamento più snelle e maggiormente flessibili per l'utenza, di affidamento di nuovi compiti manutentivi che necessitano di interventi rapidi che il gestore, per prossimità ai luoghi di intervento, può assicurare con migliore risultato in termini di tempi di risoluzione del problema, rispetto all'Amministrazione, con le proprie strutture interne.

Questi risultati dunque, verranno raggiunti mediante la rimodulazione dell'attuale contratto di servizio e un nuovo affidamento *in house providing* all'attuale gestore Anconambiente S.p.A..

Il presente elaborato si propone di esporre il percorso argomentativo che ha condotto a tale scelta di indirizzo che risulta essere la più convincente sotto i profili dell'economicità e dell'efficienza della gestione, nonché del rispetto degli obblighi di servizio pubblico, e di dare conto della motivazione rafforzata che, ai sensi dell'art. 192 c. 2 D.Lgs. 50/2016, deve porsi alla base dell'opzione dell'amministrazione per la specifica modalità prescelta.

## **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, da parte dell'Amministrazione, della gestione di un servizio ad un soggetto, generalmente una società di capitali, solo formalmente terzo rispetto alla stessa, ma che in realtà ne costituisce parte integrante. 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 relativi alla 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 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 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)** Altra normativa rilevante è quella che disciplina il processo argomentativo che si pone alla base della scelta organizzativa dell'amministrazione.

Sul punto, viene in rilievo innanzitutto l'art. 34 comma 20 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in L. 17 dicembre 2012 n. 221. Lo stesso prevede che, in caso di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'ente affidante è tenuto a redigere apposita relazione che dia conto della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa europea per la forma prescelta e che detta relazione sia pubblicata sul sito internet dell'ente stesso. A ciò si aggiunge l'art. 192 c. 2 D. Lgs. 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 “arresti”, per “revirement” e per evoluzioni interpretative, nel senso che l'*in house*, lungi dall'essere equiparato all'evidenza pubblica, è ritenuto subordinata 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”* e che si prefigurano interventi in materia, atteso che è al vaglio delle Camere il ddl AS 2330 in materia di contratti pubblici *“presentato dal Governo al Senato in data 21 luglio 2021, con l'obiettivo (tra gli altri) di assicurare il perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse”* e alla luce delle riportate considerazioni decide di sospendere il parere, con una decisione indice di un contesto normativo dinamico e verosimilmente prossimo all'aggiornamento.

Pertanto la presente relazione è stata redatta nel pieno rispetto dei principi, non solo giurisprudenziali, ma anche del diritto positivo in evoluzione, che inquadrano e consentono l'affidamento in argomento.

**C)** Quanto all'ambito di applicazione del citato art. 34 del D.L. n. 179/2012, vengono in rilievo le nozioni di servizi pubblici di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza contemplate dal D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (artt. 112, 113 e 113 bis, quest'ultimo dichiarato incostituzionale), che tuttavia non ne fornisce alcuna definizione.

Il Testo unico n. 175/2016 ha introdotto nella legislazione positiva nazionale le nozioni di matrice comunitaria di servizi di interesse generale da un lato, definiti come le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, e che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, (art. 2 comma 1 lett. h) e di servizi di interesse economico generale dall'altro, vale a dire *“i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”*. Le definizioni, quella nazionale e quella comunitaria, sono da tempo ritenute perfettamente sovrapponibili da giurisprudenza consolidata. Pertanto, nell'ambito applicativo dell'art. 34 rientrano gli affidamenti relativi a tutti i servizi di interesse economico generale.

**D)** Va considerata da ultimo la L. 12 giugno 1990 n. 146 in materia di sciopero nei servizi pubblici

essenziali che agli artt. 1 e 2 annovera in tale categoria i servizi cimiteriali.

### **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 Anconambiente 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 della 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 mensile fisso 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 Ancona Ambiente e riversati nella casse comunali con il vantaggio del recupero dell'I.V.A.

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 decennale 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 guardania 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. In specie, i costi per la parte di vigilanza ora esternalizzata, quelli relativi al noleggio a caldo dell'escavatore e quelli per la pulizia delle aree verdi sono state internalizzati e inseriti nel piano economico finanziario proposto nella voce Somministr.per vigilan./escavat./ verde per un importo complessivo pari a due unità circa.

Nella voce Somministrazioni per piccole manutenzioni edili è stato altresì considerato il costo pieno di un manutentore adibito a tale mansione.

Nella voce Personale per operazioni straordinarie è stata inserita la manodopera prevista per svolgere le 400 operazioni annue ipotizzate.

Le altre due voci che vanno a completare il costo del personale sono composte da:

1 Responsabile;

9 operatori cimiteriali (8,7 destinati alle operazioni cimiteriali ; 0,2 destinato alla manutenzione elettrica delle lampade votive);

1,5 amministrativi (1 a tempo pieno e 1 part time al 50%).

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 decennale 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: 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: 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

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

Il Comune quindi recupererà l'I.V.A.

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

E' stato calcolato sulla base delle seguenti considerazioni:

- relativamente alle lampade votive si è eseguita la simulazione dei proventi finanziari dell'anno 2022 tenendo conto dell'aumento di 2€ del canone annuo, 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.

A seguito del processo di efficientamento e razionalizzazione i costi nel 2020 si sono ridotti a 772.000€ mentre la proiezione del 2021 prevede un costo complessivo di 742.000€.

#### 4.1.4. Manutenzione del verde:

Manutenzione aree verdi interne ed esterne ai cimiteri

Manutenzione delle aiuole e delle fioriere

Efficientamento: 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: l'acquisto del macchinario 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 Tavernelle  
Servizio di portineria del cimitero di Tavernelle  
Gestione della Sala del Commiato  
Pulizia dei bagno dei cimiteri di Tavarnelle -Posatora -Pinocchio

Efficientamento: internalizzazione del servizio

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

2.1 manutenzione ordinaria e straordinaria e l'ampliamento degli impianti di luce votiva delle tombe di tutti i 13 cimiteri del Comune di Ancona;  
2.2 Riscossione dei diritti di primo impianto e dei canoni di abbonamento secondo le tariffe stabilite dal Comune di Ancona.

Efficientamento: 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 Tavernelle, 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 decennale del contratto consente di programmare nel lungo periodo.

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

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

##### 4.3.1. 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

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

L'Ufficio di Stato civile rilascia i certificati di morte.

##### 4.3.3.Custodia cimiteriale.

Le attività di portineria dei cimiteri diversi da quello di Tavernelle ovvero Montesicuro, Candia, Paterno, Pietralacroce, Massignano, Varano, Galignano, Monteacuto, Posatora, Pinocchio sono state affidate in appalto a Cooperative esterne.

##### 4.3.4. 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. 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*” Anconambiente S.p.A.

La società è interamente partecipata da enti pubblici e rispetta i parametri di cui all'art. 4 commi 1 e 2 d. lgs. 175/2016 in quanto svolge in favore dei Comuni attività strumentali, necessarie 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*”.

1) CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO. Il controllo analogo congiunto “è la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente ad altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 5 comma 5 D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (art. 2 comma 1 lett. d) D. Lgs. 175/2016). Il menzionato art. 5 comma 5 prevede che debbano ricorrere tre condizioni, vale a dire a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti. La società è soggetta al controllo analogo congiunto di tutti gli enti che detengono una partecipazione, considerato che:

- le norme statutarie riservano all'assemblea il potere di indirizzo sulle materie di importanza centrale, poiché ai sensi dell'art. 1.6 lett. a), l'Assemblea ordinaria fornisce al Consiglio d'amministrazione indirizzi vincolanti sui seguenti oggetti: piano industriale (costituito dal piano-programma, dal bilancio economico di previsione pluriennale e dal bilancio economico di previsione annuale) ed altri eventuali documenti programmatici; bilancio di sostenibilità, ambientale, sociale; codice etico, carte dei servizi, indagini di *costumer satisfaction*; schemi generali dei contratti di servizio; qualora lo richiedano due terzi dei componenti dell'organismo comune disciplinato alla successiva lettera b), il piano industriale predisposto dal Consiglio d'amministrazione deve essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea;

- ai sensi dell'art. 24 la nomina della maggioranza degli amministratori compresa quella del Presidente del Consiglio di Amministrazione, è riservata al Comune di Ancona, ai sensi dell'articolo 2449 del Codice Civile, è invece riservata ai Soci di minoranza la nomina dei restanti amministratori, garantendo così la presenza di tutti gli enti nell'organo di gestione della società.

Pertanto, la società è tenuta, nel rispetto del Regolamento per il controllo sugli organismi partecipati adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 58 del 30/05/2017, a comunicare al Comune i dati contabili (quali ad esempio previsioni di budget, scostamenti dal budget, bilanci consuntivi) nonché lo stato di attuazione del contratto di servizio tramite report periodici e infine l'esito delle indagini

di *costumer satisfaction* svolte annualmente.

2) ASSENZA DI CAPITALI PRIVATI. La società è interamente partecipata da enti locali. Si riporta di seguito la composizione della compagine societaria.

<b>SOCIO</b>	<b>NUMERO AZIONI</b>	<b>VALORE CAPITALE SOCIALE</b>	<b>QUOTA PERCENTUALE</b>
Comune di Ancona	467.471	4.674.710,00	90,521%
Comune di Fabriano	27.878	278.780,00	5,398%
Comune di Chiaravalle	15.580	155.800,00	3,017%
Comune di Cerreto D'Esi	5.174	51.740,00	1,002%
Comune di Sassoferrato	178	1.780,00	0,034%
Comune di Serra De'Conti	143	1.430,00	0,028%

3) ATTIVITÀ PREVALENTE. La società svolge la totalità dell'attività in favore degli enti locali che la partecipano. 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 (art. 1 comma 11).

Con istanza assunta al protocollo ANAC n. 95525 del 21/11/2018 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.

## **6. MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

Preliminarmente ci si sofferma sull'opportunità di mantenere un modello di affidamento che garantisca la gestione dell'intero servizio per i diversi cimiteri del Comune in capo ad un unico operatore.

La frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo in capo all'Ente l'esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo, comporterebbe un aumento delle risorse da destinare causato dalla moltiplicazione degli interlocutori.

A queste considerazioni si aggiunge il fatto che con la presenza di una molteplicità di gestori operanti in bacini più piccoli, definiti in base al numero e alla dimensione dei plessi cimiteriali affidati, non si verrebbero a creare le condizioni per avere economie di scala nella gestione e/o nella manutenzione, economie che si traducono in un risparmio per gli utenti in termini di tariffe e/o di contributo alla copertura dei costi del servizio tramite la fiscalità generale.

Alla luce delle suddette controindicazioni all'adozione di modelli alternativi basati su una su una frammentazione dei plessi, si ritiene che il mantenimento dell'attuale modello di affidamento in esclusiva ad un unico operatore del ciclo integrale dei servizi cimiteriali nel Comune di Ancona (gestione di tutti i plessi) sia quello maggiormente confacente agli obblighi di servizio pubblico imposti dalla normativa e maggiormente rispettoso delle condizioni di efficienza/economicità.

Con riferimento infine alla gestione delle lampade votive, posto che l'*"illuminazione elettrica votiva"* ha natura di servizio pubblico locale come sostenuto dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione sent. n. 435/2013), può essere gestita meglio e con minori oneri per l'utenza da parte dello stesso soggetto affidatario della gestione integrata dei servizi cimiteriali, anche per i profili di sicurezza legati alla gestione degli impianti. Sotto questo profilo va sottolineato che la società gestisce anche il servizio di pubblica illuminazione per il Comune di Ancona, fattore che consente di mettere in comune il know how tra i due ambiti.

Quindi la scelta del Comune di Ancona di affidare il servizio di gestione dei cimiteri alla società “*in house*” Anconambiente S.p.A. risulta essere la più idonea al perseguimento dell'interesse pubblico sotto una ulteriore pluralità di profili, oltre a quelli sopra indicati.

In primo luogo, i servizi in parola coinvolgono aspetti particolarmente rilevanti e delicati dal punto di vista della salute e dell'igiene pubblica che il Comune è tenuto a garantire all'intera collettività, a prescindere dall'effettiva fruizione del servizio. In particolare, sono coinvolti aspetti di decoro e igiene urbana sui quali l'amministrazione deve mantenere il controllo diretto al fine di assicurare che siano sempre rispettati standard elevati di qualità. Tanto a beneficio non solo degli utenti diretti, ma dell'intera comunità locale sulla quale si riflette una gestione efficiente dei cimiteri cittadini sotto un profilo di igiene ma anche di cura dell'ambiente cittadino. Mediante l'affidamento ad una società che opera sotto la direzione del Comune tale controllo può essere esercitato in modo più penetrante ed efficace. Infatti, la possibilità di dettare gli indirizzi dell'attività permette di fare in modo che questa risponda alle esigenze della collettività.

Poi va considerato, come già accennato in precedenza, che i servizi cimiteriali devono rispettare standard particolarmente elevati di universalità e socialità, poiché fruiti dalla quasi totalità della collettività. Da questo punto di vista la società *in house* è in grado di offrire un servizio che consenta l'accesso a tutte le fasce della popolazione grazie all'applicazione delle tariffe determinate dal Comune.

Con riferimento al profilo dell'efficienza, il servizio necessita di essere snellito e migliorato rispetto a quello erogato sinora, pertanto va considerato che il Comune può verificare in ogni momento l'attività svolta in questo senso grazie al libero accesso alle informazioni della società che questa, in caso di richiesta è tenuta a fornire ai sensi del Regolamento per i controlli sugli organismi partecipati, nonché ai report periodici sullo stato di attuazione del contratto di servizio. Occorre precisare che la necessità di efficientamento del servizio non deriva da mancanze della precedente gestione, ma dal decorso del tempo che comporta il naturale evolvere delle esigenze da soddisfare. Al contrario, la buona riuscita della precedente gestione consente di ritenere che anche le nuove esigenze possano essere soddisfatte dalla medesima società.

In proposito, va sottolineato che Anconambiente si occupa da tempo dei servizi cimiteriali ed ha acquisito un importante bagaglio di esperienza e conoscenza del settore in grado di garantire più rapidi tempi di miglioramento e lo sfruttamento di un importante patrimonio in termini di know how che risulterebbe disperso in caso di gestione da parte di un nuovo soggetto, considerato anche che la società ha acquisito la conoscenza della struttura comunale cui si riferisce il servizio e delle problematiche relative, condizione che consente l'immediata attivazione delle attività gestionali necessarie per il miglioramento.

## **6.1. DETERMINAZIONE COSTI E COMPENSAZIONI PER IL NUOVO CONTRATTO DI SERVIZIO**

Con la sentenza Altmark 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, 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. In questo senso, in virtù dello stipulando contratto verrà erogato un corrispettivo sulla base dei costi sostenuti, mentre i ricavi verranno incassati direttamente dal Comune affidante. Il corrispettivo, computato in € 963.181,00 medi annui è stato calcolato in base al preventivo presentato dalla società che analiticamente contiene le singole voci di costo e il relativo andamento per l'intera durata dell'affidamento. 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 a 185.860 Euro, il cui ammortamento è spalmato nel corso delle dieci annualità di contratto. In proposito va considerato che solo una simile durata sul lungo periodo consente di far fronte ad investimenti come quelli richiesti alla società, onde avere modo di ammortizzare le spese sostenute per l'acquisto dei nuovi macchinari.

L'ammortamento è ripartito dalla società come da tabella qui allegata, alla voce ammortamenti.

Tale investimento sarà compensato da un minor impiego di personale, infatti la spesa di personale sarà inferiore nel corso degli anni.

I costi per il Personale nel progetto presentato da Anconambiente 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 ora esternalizzata, quelli relativi al noleggio a caldo dell'escavatore e quelli per la pulizia delle aree verdi sono state internalizzati e inseriti nella voce Somministr.per vigilan./escavat./ verde per un importo complessivo pari a due unità circa.

Nella voce Somministr. per piccole manutenzioni edili è stato altresì considerato il costo pieno di un manutentore adibito a tale mansione. Nella voce Personale per operaz. straordinarie è stata inserita la manodopera prevista per svolgere le 400 operazioni annue ipotizzate.

Le altre due voci che vanno a completare il costo del personale sono composte da:

1 Responsabile

9 operatori cimiteriali (8,7 destinati alle operazioni cimiteriali ; 0,2 destinato alla manutenzione elettrica delle lampade votive)

1,5 amministrativi (1 a tempo pieno e 1 part time al 50%).

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

Vanno sottolineate inoltre le attività aggiuntive che la società si impegna a svolgere, quali la piccola manutenzione ordinaria, alla quale sarà dedicato in esclusiva un dipendente della società, e la potatura degli alberi. Tale parte del corrispettivo che il Comune versa, sarà in parte coperto dall'aumento dell'introito garantito dalle tariffe delle lampade votive (Delibera di Giunta n. 373 del 24.09.2020).

Il costo netto del servizio si ricava dalla differenza tra il totale dei costi, cui corrisponde il corrispettivo erogato dal Comune, previsto mediamente in euro 963.181,00 e i ricavi che vengono incassati direttamente dal Comune stesso, calcolati in euro 939.000,00 annui per l'intera durata del contratto.

Per quello che riguarda infine la quarta condizione Altmak, viene imposta 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 serie 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 del centro-nord 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:

Aamps S.p.A. – Comune di Livorno

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

Di seguito si riportano i risultati delle analisi comparative effettuate:

Comune	Popolazione residente	N. defunti (x 1000 abitanti)	Costo del servizio	Gestore servizio
Ancona	99.273	11,2	€ 963.181,00	Anconambiente S.p.A.
Livorno	155.370	12,7	€ 1.142.168,64	Aamps S.p.A.
Vicenza	111.113	10,4	€ 705.178,00	Valore Città Amcps S.r.l.

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 Livorno, che registra dei costi più elevati, ha una maggiore popolazione e prevede nel capitolato alcune attività che la società Anconambiente non effettua quali il servizio di trasporto con bus navetta e la gestione della sala autoptica.

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 della attività amministrativa legata alle concessioni, ed ha dimensioni maggiori. Il corrispettivo tuttavia è inferiore in quanto la società incassa interamente i ricavi delle prestazioni erogate agli utenti, mentre Anconambiente non ha ricavi perché incassati dal Comune.

I dati sulla popolazione sono aggiornati al 1/01/2021 e tratti dal sito [demo.istat.it](http://demo.istat.it). Per la misura dei decessi si è fatto riferimento all'annualità 2019 in quanto l'anno 2020 non si ritiene fornisca una fotografia della realtà ordinaria.

## 6.2. COMPARAZIONE CON L'IPOTESI DI ESTERNALIZZAZIONE

La peculiarità dei servizi oggetto dell'affidamento peraltro richiede che il gestore individuato sia in grado di accompagnare l'utente in momenti particolarmente difficili e delicati. Ebbene, la gara volta alla scelta di un eventuale nuovo gestore, non è sufficiente a garantire la capacità di condurre tali fasi con la necessaria attenzione e cura. La delicatezza dei momenti e dei sentimenti coinvolti impone la certezza di avere a disposizione personale preparato e competente, certezza che si ha solamente conoscendo da vicino la realtà aziendale, condizione assente in caso di esternalizzazione del servizio e svolgimento di gara.

Altro aspetto che rende particolarmente rilevante il know how acquisito e 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, che richiedono differenziazione degli interventi e risposte specifiche per le diverse necessità.

L'amministrazione ritiene infine che servizio inoltre non possa essere efficientemente erogato mediante le convenzioni rivenute su Consip.

Occorre innanzitutto fare presente che la piattaforma non offre la totalità dei servizi richiesti dal Comune, in particolare ad esempio non è rinvenibile il servizio di riscossione delle quote pagate dall'utenza per le lampade votive. Al contrario, è necessario che di tale aspetto si occupi il gestore, in quanto l'internalizzazione comporterebbe la costruzione da nuovo di una struttura dedicata, atteso che il Comune non ha mai svolto in economia tale attività, l'assunzione di una unità di personale da

dedicarvi in maniera esclusiva, nonché la formazione della stessa e l'implementazione di un sistema idoneo alla riscossione. Si tradurrebbe in un aggravio di costi e in un rallentamento del servizio, evitabili laddove l'attività continui ad essere di competenza di Anconambiente. Inoltre, la società prevede di migliorare il servizio tramite l'attivazione del sistema pagoPA e l'acquisto di un software in grado di comunicare direttamente con i sistemi del Comune per il trasferimento più rapido e sicuro dei dati.

Consip, cioè, propone una serie di operatori tra i quali indire la gara, ma verosimilmente un unico gestore non risulterebbe vincitore delle gare relative a tutte le attività o comunque a tutti i lotti, conducendo così alla condizione per il Comune di avere una pluralità di interlocutori.

Va dato conto, comunque, che un confronto puntuale risulta di non poca difficoltà, stante anche il particolare assetto dei cimiteri del Comune di Ancona cui sopra si è accennato. Le aree cimiteriali si suddividono infatti in una zona più ampia, il cimitero di Tavernelle, e altri 12 piccoli cimiteri: tale assetto comporta la modulazione del contratto di servizio in modo da tenere conto delle diverse esigenze di ciascun settore, dovute alla dislocazione geografica, cioè alle peculiarità della zona in cui ognuno è situato, alla diversa estensione e alle diverse caratteristiche in termini di terreno e verde di cui effettuare la manutenzione.

Le offerte presenti sulla piattaforma Consip risultano giocoforza standardizzate. Viceversa, il Comune di Ancona necessita di una personalizzazione e differenziazione del contratto alla luce di quanto sopra esposto, necessita di inserire previsioni diverse per le diverse aree di intervento, rischiando altrimenti di parcellizzare l'attività. Tanto a discapito dell'utenza, che non avrebbe più un unico gestore con cui interfacciarsi, ma una pluralità di gestori che si occupano solo di alcuni aspetti o di alcune aree, e della omogeneità e unitarietà del servizio.

A queste considerazioni si aggiunge il fatto che con la presenza di una molteplicità di gestori operanti in bacini più piccoli, definiti in base al numero e alla dimensione dei plessi cimiteriali affidati, non si verrebbero a creare le condizioni per avere economie di scala nella gestione e/o nella manutenzione, economie che si traducono in un risparmio per gli utenti in termini di tariffe e/o di contributo alla copertura dei costi del servizio tramite la fiscalità generale.

Alla luce di quanto esposto, l'affidamento ad Anconambiente risulta la scelta più conveniente ed efficace dal punto di vista dell'economicità e della qualità della gestione.