



COMUNE DI PORTO MANTOVANO

Provincia di Mantova

Prot.n. 13840 del 11/6/2026

RELAZIONE ISTRUTTORIA

SULL'AFFIDAMENTO ALLA SOCIETÀ IN HOUSE ASEP SRL

DELLA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI INCLUSA LUCE VOTIVA

AI SENSI DELL'ART. 14 E 17 DEL D. LGS. 201/2022

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house (ex D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 e 17 e D. lgs. n. 36/2023 recante il “Nuovo codice dei contratti” art. 7).

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Affidamento della gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Porto Mantovano</i>
Ente affidante	<i>Comune di Porto Mantovano</i>
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento con la formula “in house providing” alla società ASEP srl
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Cimiteri di Santa Maddalena e di Soave</i>

PREMESSA

La presente relazione, ai sensi dell'art. 14, commi 2 e 3 e dell'art. 17, del D.lgs. 201/2022, attiene all'affidamento diretto, secondo il modello gestionale dell'in house providing, a favore di ASEP srl , dei servizi cimiteriali del Comune di Porto Mantovano.

L'obiettivo della relazione è quello di illustrare i presupposti giuridici, gestionali ed economico - finanziari alla base della modalità di affidamento prescelta in seno alle opzioni consentite dal vigente ordinamento giuridico nel rispetto dei requisiti e degli obblighi a tale scopo richiesti.

In dettaglio, la relazione intende assolvere ai diversi obblighi previsti dalla normativa recentemente modificata dal nuovo Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118.

In particolare, all'articolo 14, comma 3, è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti si possono rintracciare in seno allo “schema tipo” elaborato dall'ANAC a cui si ispira la presente relazione.

Ciò posto e, sempre al fine di ottemperare alle suddette norme, la relazione in esame sarà articolata nei seguenti capitoli:

1. **Contesto giuridico e indicatori di riferimento:** nel quale si avrà riguardo per il contesto normativo in cui si inquadrano i servizi cimiteriali. Si illustreranno, inoltre, gli indicatori di riferimento e lo schema del contratto di servizio.

2. **Normativa di riferimento per gli affidamenti in house**

Ai fini dei servizi oggetto della presente relazione, si rilevano in particolare le seguenti disposizioni:

- D. Lgs. n. 36 del 01.03.2023 “Codice dei contratti pubblici”;
- D. Lgs. n. 201 del 23.12.2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;
- D. Lgs. n. 175 del 19.08.2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

3. **Descrizione del servizio e obblighi di servizio pubblico:** nel quale si analizzeranno gli elementi prescritti dall'art. 14 c. 2 del D.lgs. 201/2022, ossia, le caratteristiche del servizio e, i relativi obblighi di servizio pubblico.
4. **Modalità di affidamento prescelta:** in cui si specificherà la modalità di affidamento prescelta, nonché la sussistenza dei requisiti che legittimano la stessa.
5. **Motivazione economico - finanziaria della scelta:** in cui si esporranno le motivazioni analitiche circa i risultati attesi, le esperienze della gestione precedente e, l'analisi e la motivazione della durata del contratto di servizio.
6. **Strumenti per la valutazione di efficienza efficacia ed economicità:** in cui si illustrerà il Piano economico nonché il sistema di monitoraggio adottato in ordine alla gestione dei Servizi cimiteriali. Seguiranno, infine, le conclusioni.

La gestione dei servizi cimiteriali dei plessi cimiteriali di S. Maddalena e Soave prevede:

- A. custodia
- B. manutenzione ordinaria dei cimiteri comunali
 - B1 – manutenzione delle strutture cimiteriali-impianti e attrezzature
 - B2 - manutenzione aree e manutenzione del verde
 - B3 - pulizia dei Cimiteri
- C. gestione dell'attività amministrativa ivi compresa la gestione delle concessioni di manufatti cimiteriali (loculi, cellette, edicole, ecc.)
- D. operazioni cimiteriali (inumazione ed esumazione ordinaria e straordinaria, tumulazione ed estumulazione ordinaria e straordinaria ecc.)
- E. gestione della luce votiva
- F. servizio di reperibilità

che possono suddividersi in due macro gruppi:

SERVIZI CIMITERIALI: le voci A - C - D – E – F

MANUTENZIONE ORDINARIA: le voci B

Fermo restando che nel testo si parla genericamente di Servizi Cimiteriali.

1 - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

In via preliminare, occorre evidenziare che ai sensi della normativa nazionale i servizi cimiteriali si configurano come servizi pubblici a rilevanza economica. Ai fini della gestione di questi ultimi, i soggetti titolari, del relativo esercizio, (gli Enti locali) devono tener conto sia della disciplina europea sia delle norme nazionali, in primis del D.lgs. 201/2022.

La normativa comunitaria

La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/C, ribadisce la piena libertà per le amministrazioni pubbliche nell'organizzare i servizi e le attività di proprio interesse secondo le modalità operative gestionali ritenute più adeguate.

In base alla normativa dell'Unione europea gli enti locali possono procedere a gestione i servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;

- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente locale, c.d. gestione "in house" purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

In particolare, la giurisprudenza europea consente l'affidamento diretto del servizio pubblico da parte dell'Ente locale alle sole condizioni: a) del capitale totalmente pubblico della società affidataria; b) dell'esistenza del controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici); dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

La normativa nazionale

Tali disposizioni sono state, già da tempo, recepite all'interno del nostro ordinamento e, da ultimo dal D.Lgs. 201 / 2022 (TUSPL) con le previsioni dell'art. 14 che rappresentando il "cuore" della riforma dei servizi pubblici locali si presta ad una sistematica interpretazione con le ulteriori disposizioni previste dal TUSPL (art. 17 "Affidamento a società in house"; art. 19 "Durata dell'affidamento"; art. 24 "Contratto di servizio"; art. 25 "Carta dei servizi"; art. 26 "Tariffe"; art. 28 "Vigilanza"; art. 30 "Verifiche periodiche"; art. 31 "Trasparenza")

La normativa di settore

Con riferimento ai servizi "operazioni cimiteriali" e "illuminazione votiva" la giurisprudenza e la dottrina nazionale hanno evidenziato che essi sono servizi pubblici locali a rilevanza economica e come tali sono disciplinati come di seguito descritto.

Per quanto attiene al ricevimento ed inumazione delle salme, i servizi cimiteriali rientrano fra i servizi pubblici essenziali 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. Fra i servizi cimiteriali, l'attività di sepoltura può aver luogo in tre diversi modi (inumazione, tumulazione e cremazione). Ai sensi dell'art. 1 comma 7 bis della legge 26 del 2001 tali servizi sono servizi pubblici onerosi.

Anche la gestione delle lampade votive, o "illuminazione elettrica votiva", è stata qualificata come un servizio pubblico locale (sentenza C.S. 7.4.2006 n. 1893) e può assumere la configurazione di concessione di pubblico servizio data la possibilità di remunerazione del servizio dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo (Tar Mi n. 4 del 9.1.2007). Il servizio di illuminazione delle tombe - quale attività inerente all'esercizio di un cimitero - non può che competere in via esclusiva alla P.A. La giurisprudenza ha affermato che il servizio di illuminazione votiva è un servizio pubblico locale che mira a soddisfare il sentimento religioso e la pietas di coloro che frequentano il cimitero, consentendo pertanto di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale. (T.A.R. Lazio, sez. II, 6 maggio 2005, n. 3397).

2 - Normativa di riferimento per gli affidamenti in house

Il recente D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante.

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art. 34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione "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".

Vista la recente normativa introdotta dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa che nel redigere la presente relazione si è voluto

comunque evidenziare che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualità del servizio.

La presente relazione è stata redatta inoltre in ottemperanza al D.Lgs. n. 36/2023 “Nuovo codice dei contratti”, che all’ art. 7 commi 2 e 3 , conferma la possibilità per gli enti appaltanti di affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture.

In particolare:

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

2. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 dal D. lgs. 175/2016 e dal D. lgs. 36/2023.

Il D.Lgs 23 dicembre 2022 n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” all’art. 14 “Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale” recita:

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

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

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

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

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio

offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenсации.

Al successivo art. 17 “Affidamento a società in house” si legge ancora:

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

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

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

4. Omissis

5. Omissis

Il Servizio Pubblico oggetto della presente relazione rientra tra i servizi interessati dal Decreto Direttoriale 31 agosto 2023 – “Linee guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete” in attuazione dell’art. 8 del d.lgs. 201/2022.

Il D. Lgs. 175/2016 prevede:

- all'art. 2 “Ai fini del presente decreto si intendono per:

a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale;

b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

c) «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con 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'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

e) «enti locali»: gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) «partecipazione»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;

g) «partecipazione indiretta»: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica;

h) «servizi di interesse generale»: 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, 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, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

i) «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

l) «società»: gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;

m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3;

p) «società quotate»: le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati».

- all'art. 16 "1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

1. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

2. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

3. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

4. Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

5. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

6. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016”.

Il rapporto in house tra ASEP srl e il Comune di Porto Mantovano è conforme al dettato normativo in quanto:

- a. la società ASEP srl è Società In-House Providing interamente a capitale pubblico, nella quale il Comune di Porto Mantovano detiene la partecipazione del 97,81 %;
- b. almeno l' 80 % delle attività di ASEP srl consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai Comuni Soci, come da apposita previsione statutaria;
- c. i Comuni Soci esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, come emerge dagli articoli dello Statuto Societario, anche grazie al Comitato di coordinamento e controllo, organo previsto a livello statutario (vedi Delibera di CC n. 74 del 31/07/2020 avente ad oggetto “MODIFICA AL REGOLAMENTO PER L'ATTUAZIONE DEL CONTROLLO ANALOGO SULLE SOCIETA' IN HOUSE” e Delibera di CC n. 75 del 31/07/2020 avente ad oggetto: “MODIFICA DELLO STATUTO DI ASEP SRL E DELLA CONVENZIONE EX ART. 30 DEL D. LGS. N. 267/2000 PER L'ESERCIZIO DEL CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO DEI SOCI SU ASEP SRL”;
- d. la Società ASEP srl è stata correttamente iscritta all'Albo disposto dall'ANAC, come in allora previsto dall'art. 192, co. 1 del D.Lgs. n. 50/2016, disposizione non più prevista dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs 36/2023).

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento alla Società ASEP srl del servizio, oggetto di valutazione, permette all'Ente di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, sulla base di quanto disciplinato dallo Statuto Societario, come di seguito illustrato:

A. Statuto Sociale:

Art. 25 - Controllo da parte dei soci

1. Per la gestione in regime di affidamento diretto di servizi per i soci, la Società è soggetto gerarchicamente subordinato ai medesimi, quindi assoggettata ad un controllo funzionale, gestionale e finanziario analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi, che si esplica attraverso la conformazione delle attività di programmazione, gestione e rendicontazione, con

le seguenti forme e modalità:

a) mezzo di un apposito organismo di controllo – Coordinamento dei soci - che assicura, da parte dei soci, non solo il controllo congiunto sull'attività societaria, ma anche il controllo sull'attività gestionale, esprimendosi preventivamente sulle materie rimesse alla decisione dei soci sulla base del presente statuto ed in conformità alla convenzione ex art. 30 del D. lgs. n. 267/2000, stipulata dagli enti soci della società, nonché prevede le designazioni dei componenti dell'organo amministrativo e del collegio sindacale, al fine di dare una adeguata rappresentanza ai soci;

b) mediante le forme di controllo disciplinate dal presente statuto e precisamente:

b)1.con riferimento al controllo sull'andamento economico gestionale:

b1.1 controllo preventivo: ai sensi dell'art. 21 viene predisposto dall'organo amministrativo ed approvato dai soci enti locali il Bilancio preventivo ed il Piano triennale;

b1.2 controllo concomitante: ai sensi dell'art. 22 vengono predisposte relazioni periodiche trimestrali e una semestrale;

b1.3 controllo consuntivo: ai sensi dell'art. 23 attraverso l'approvazione del bilancio consuntivo che contiene anche una relazione sugli scostamenti con il Bilancio preventivo;

b)2.con riferimento al controllo sulla qualità dell'amministrazione:

b)2.1.ai sensi dell'art. 11 che prevede la limitazione dei poteri di gestione dell'organo amministrativo con espansione dei poteri in capo ai soci che divengono di natura autorizzatoria all'organo amministrativo per le attività più rilevanti e strategiche che devono essere approvate nel bilancio preventivo e qualora non vi siano previste devono essere autorizzate autonomamente secondo il combinato disposto degli art. 16, 17 e 21, e ai sensi dell'art. 11 comma 5 che riserva potere autonomo al socio ente locale in talune decisioni che riguardano la gestione del proprio servizio;

b)2.2. ai sensi del presente comma che impone l'adozione da parte della società di modelli organizzativi coerenti con la legge 231/2001, la legge 190/2012, con le procedure di trasparenza ex D.lgs 33/ 2013 e con le linee guida approvate dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella Determinazione n. 8 del 17/6/2015;

b)2.3.ai sensi del presente comma che impone l'adozione del regolamento per il reclutamento del personale ex art. 18 del D.L. 112/2008 ed il rispetto delle procedure previste dal d.lgs. n. 163/2006 per la scelta del contraente nei contratti passivi di appalto; b.3 con riferimento ai poteri ispettivi:

- ai sensi 24 sull'obbligo dell'organo amministrativo di trasmettere al socio ente locale i dati e le informazioni ivi previste;

- ai sensi dell'art. 24 sull'obbligo dell'organo amministrativo di relazionare al socio ente locale;

4.con riferimento alla dipendenza della Società dagli enti locali soci in materia di strategia e politiche aziendali:

4.1.ai sensi dell'art. 11 le decisioni più rilevanti e strategiche quali le politiche aziendali competono ai soci enti locali;

4.2.ai sensi dell'art. 21 il Bilancio preventivo declina gli indirizzi dei soci enti locali ai sensi del combinato disposto dell'art. 147 quater e 170 comma 6 del D.lgs 267/2000:

c) mediante la definizione da parte degli enti soci ai sensi di quanto previsto all'articolo 3 — di disciplinari per lo svolgimento del servizio che, nel rispetto delle normative di settore, degli statuti comunali e del presente statuto, prevedano la regolamentazione dei servizi affidati direttamente alla Società dai soci, definendo le modalità di vigilanza e di controllo sui servizi e sulla gestione.

Art. 26 – L’attuazione del controllo analogo dei soci pubblici sulla società e il coordinamento dei soci

1. I soci che hanno affidato in via diretta alla società propri servizi pubblici locali esercitano sulla società un controllo congiunto analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l’istituzione di un organismo denominato “COORDINAMENTO DEI SOCI” di cui al precedente art. 25 – lett. a) il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, di autorizzazione sulle materie rimesse alla decisione dei soci sulla base del presente statuto, valutazione e verifica da parte dei soci sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di nomina, composizione, poteri e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante convenzione tra i soci ex ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. 18.08.2000, n.267, da deliberarsi entro 30 giorni dall’approvazione del presente Statuto;
2. L’Organismo di Coordinamento dei soci è investito di tutti i poteri definiti nella Convenzione sottoscritta dai soci e nel Regolamento attuativo del Controllo Analogo approvato dai Consigli Comunali dei Comuni Soci, al fine di dare concreta attuazione al controllo analogo congiunto dei soci sulla società.
3. La composizione e le modalità operative di funzionamento del COORDINAMENTO DEI SOCI viene demandata alla Convenzione sottoscritta fra i soci in conformità al regolamento attuativo del Controllo Analogo approvato dai Consigli Comunali dei Comuni Soci.

Il rapporto tra il Comune e ASEP srl sarà disciplinato dalla documentazione progettuale e dal contratto di servizio, nel quale sono esplicitati i contenuti del servizio e gli elementi di qualità che caratterizzano il rapporto tra Comune e Società di natura pubblica, rispetto al modello dell’esternalizzazione completa, dove l’Ente affida per un numero di anni prestabiliti il servizio senza alcuna flessibilità gestionale.

E sulla base di quanto disciplinato dal Regolamento per l’attuazione del controllo analogo sulle società in house, di seguito illustrato:

Regolamento:

Articolo 3 - Coordinamento dei soci

1. Al fine di esercitare un controllo congiunto analogo a quello esercitato sui propri servizi, gli enti soci istituiscono un apposito organismo di controllo denominato “Coordinamento dei Soci” (in seguito denominato per brevità anche **Coordinamento**).
2. I componenti del Coordinamento dei soci sono cinque. Ai fini della nomina dei componenti del Coordinamento, al Comune che detiene la maggioranza relativa spetta la nomina di due componenti, mentre agli altri soci enti pubblici spetta la nomina di tre componenti.
3. Il Coordinamento rappresenta la sede per l’esercizio del controllo di cui al comma 1. Esso è quindi sede di informazione, consultazione, valutazione, verifica, controllo preventivo, contestuale, successivo e discussione fra soci e tra la Società e i soci, e, pertanto, di controllo analogo congiunto dei soci sull’andamento generale dell’amministrazione della società, mediante l’esercizio di un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della stessa. Alle proprie riunioni il Coordinamento può invitare l’Organo amministrativo, Il Direttore generale, se nominato, ed i componenti del Collegio sindacale.
4. Al fine di esercitare un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della società, spettano al Coordinamento i seguenti compiti/funzioni, da esercitarsi mediante l’emanazione di provvedimenti o pareri di natura vincolante:
 - a. la determinazione degli indirizzi e degli obiettivi della società, comprensivi degli indirizzi in materia di personale e di assetto organizzativo, degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, degli indirizzi sul complesso delle spese di funzionamento della società di cui all’art. 19, comma 5 del D. lgs. n. 175/2016 e s.m.i.;
 - b. l’autorizzazione all’approvazione, da parte dei competenti Organi societari, della relazione

previsionale, del bilancio preventivo e del rendiconto, dei piani degli investimenti e/o industriali, dei piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e di lungo periodo, nonché all'effettuazione di operazioni straordinarie fuori budget di importo superiore al 20% del fatturato della società relativo all'esercizio precedente, nonché di operazioni di acquisizione e/o di dismissione di cespiti immobiliari di valore superiore al 20% del fatturato della società relativo all'esercizio precedente.

5. Il Coordinamento verifica inoltre lo stato di attuazione degli obiettivi individuati nella relazione previsionale, nei piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e lungo periodo della società, accertandone gli eventuali scostamenti. A tali fini, l'Organo amministrativo della società inoltra al Coordinamento, in tempo utile per il relativo esame, la bozza degli atti soggetti ad approvazione o a parere preventivo vincolante. Nel caso di eventuali scostamenti o criticità rispetto al budget annuale, l'Organo amministrativo è tenuto ad informare tempestivamente il Coordinamento, al fine di consentire il compiuto esercizio dei suoi poteri di controllo. Il Coordinamento si esprime per iscritto sugli argomenti di propria competenza e trasmette le proprie determinazioni all'Organo amministrativo della società.
6. Il Coordinamento può inoltre chiedere all'Organo amministrativo ulteriori relazioni periodiche sull'andamento della gestione e sullo stato di attuazione degli obiettivi, anche al fine di individuare eventuali azioni correttive in caso di scostamento o di squilibrio finanziario.
7. Il Coordinamento è convocato, in occasione della seduta di insediamento, dall'ente socio affidante che detiene la maggiore quota di capitale della società. In tale seduta il Coordinamento nomina, fra i propri componenti, un Presidente, che dura in carica tre esercizi.
8. Il Coordinamento è convocato dal Presidente, anche su richiesta di un singolo componente, ogni qual volta se ne ravvisi la necessità, presso la sede della società o presso la residenza municipale di uno degli enti soci affidanti. L'avviso di convocazione deve essere inviato, salvo casi di urgenza, almeno cinque giorni prima di quello fissato per la seduta. Il Coordinamento deve essere convocato almeno tre giorni prima della data di convocazione di ogni assemblea ordinaria o straordinaria.
9. Il Coordinamento è regolarmente costituito con la presenza della maggioranza dei suoi componenti. Le deliberazioni sono assunte, in spirito di leale collaborazione, ricercando, ove possibile, l'unanimità dei consensi. Laddove, intervenute due sedute della riunione del Coordinamento regolarmente costituite e valide a deliberare, sia riscontrata l'impossibilità di raggiungere tale unanimità, il Coordinamento delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Delle sedute è redatto apposito verbale sottoscritto dal Presidente del Coordinamento e dal Segretario verbalizzante all'uopo indicato all'inizio di ogni riunione.
10. L'organizzazione e il funzionamento del Coordinamento, per quanto non previsto nel presente regolamento, sono demandati, se necessario, ai poteri di auto determinazione e regolazione dell'organismo medesimo.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che il Comune di Porto Mantovano esercita, considerata l'attuale struttura del controllo attuata dai Soci di ASEP srl, è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come è stato precisato in passato in sede di Corte di Giustizia Europea dalla sentenza Teckal; quest'ultima, infatti, ha introdotto il principio secondo cui le disposizioni del diritto dell'Unione europea, in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma che possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi (Cfr. Maria Luisa Chimenti, Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC, 2016, Nel Diritto Editore).

Inoltre, la direttiva sugli appalti precisa che l'Amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

Tuttavia, per poter legittimamente approvare l'affidamento del servizio alla predetta Società in house, essendo i servizi da questa prestati disponibili sul mercato in regime di concorrenza è necessario motivare

la sussistenza degli ulteriori presupposti normativi sopra richiamati.

3 - DESCRIZIONE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

ASEP srl è una società a capitale pubblico, a cui partecipano direttamente i Comuni di: Porto Mantovano, San Giorgio Bigarello, Castelforte, Castel d'Ario, Marmirolo, Guidizzolo, Bagnolo San Vito e Casaloldo.

La "Mission" aziendale di ASEP srl è diretta al continuo miglioramento e rafforzamento dell'efficienza e della qualità dei seguenti settori di attività:

servizi di interesse generale rivolti alla persona

servizi di interesse generale rivolti alla tutela del territorio

nel dettaglio, gestire le attività di servizio cimiteriale, nonché realizzare interventi di costruzione e manutenzione cimiteriale (loculi, tombe, etc.); la costruzione di manufatti cimiteriali; servizi di luce votiva e accessori all'edilizia cimiteriale (lapidi, marmi, eccetera) e qualsiasi altro accessorio o materiale presente nell'ambito cimiteriale;

attività assimilate a servizi pubblici per il territorio

come meglio elencati e descritti all'art. 3 dello Statuto della società.

La società Asep gestisce dal 1997 i cimiteri di Santa Maddalena e Soave, con adeguate risorse umane e capacità tecnica-operativa. La società gestisce anche le operazioni cimiteriali del Comune di San Giorgio Bigarello, socio della società.

A seguito poi della conformazione della società ASEP S.p.A a **società in house providing**, con trasformazione in s.r.l. avvenuta a fine 2015, i servizi cimiteriali sono stati affidati alla società con delibera di Consiglio Comunale n. 71/2016 fino al 30/9/2018, e con successive modifiche e integrazioni fino al 30.06.2026.

La gestione dei servizi cimiteriali nei due cimiteri di Santa Maddalena e di Soave, come meglio dettaglio nel Capitolato Prestazionale, prevede:

A. custodia

B. manutenzione ordinaria dei cimiteri comunali

B1 – manutenzione delle strutture cimiteriali-impianti e attrezzature

B2 - manutenzione aree e manutenzione del verde

B3 - pulizia dei Cimiteri

C. gestione dell'attività amministrativa ivi compresa la gestione delle concessioni di manufatti cimiteriali (loculi, cellette, edicole, ecc.)

D. operazioni cimiteriali (inumazione ed esumazione ordinaria e straordinaria, tumulazione ed estumulazione ordinaria e straordinaria ecc.)

E. gestione della luce votiva

F. servizio di reperibilità

che possono suddividersi in due macro gruppi:

SERVIZI CIMITERIALI: le voci A - C - D – E – F

MANUTENZIONE ORDINARIA: le voci B

Fermo restando che nel testo si parla genericamente di Servizi Cimiteriali.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE– benefici per la collettività e indicatori di cui all’art. 8 del D. Lgs. 201/2022

Dal punto di vista della *governance*, la gestione in forma societaria a controllo pubblico, per le attività di conclamata e deliberata pubblica utilità, ha lo scopo di assicurare ai cittadini e alle imprese un sistema di produzione di servizi sempre più efficiente ed efficace. La società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali.

In ragione del “controllo analogo” e della “destinazione prevalente”, la società *in house* non può ritenersi terza rispetto all’amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell’Amministrazione affidante. La società Asep s.r.l. opera sulla base di un budget approvato annualmente dal Comune, la cui attuazione viene monitorata da parte dei soci, che in questo modo possono verificare il rispetto degli obiettivi di servizio stabiliti. La presenza dei Comuni all’interno del soggetto gestore *in house* garantisce un’unicità di obiettivi tra chi pianifica e controlla e chi gestisce.

La gestione dei servizi cimiteriali è gravata da specifici obblighi di servizio definiti unilateralmente dall’Ente pubblico titolare dello stesso e imposti al gestore.

Essi sono:

- a. uguaglianza: l’attività della Società e l’erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L’uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- b. imparzialità: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c. continuità: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d. partecipazione: la Società predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione;
- e. informazione: l’utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L’utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- f. efficienza ed efficacia: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l’efficienza e l’efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia. La società ha l’obbligo di mantenere l’apertura al pubblico dello sportello amministrativo dal lunedì al venerdì dalle 8.30 alle 12.30 anche al fine di garantire la compresenza con l’apertura degli uffici demografici comunali relativamente alle operazioni di sepoltura.

La società ha l’obbligo di assicurare la continuità della gestione anche oltre la scadenza della convenzione, di rendicontare i risultati conseguiti, 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, 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 ed in particolare dei servizi igienici, di esecuzione delle attività inerenti la gestione del verde pubblico e delle manutenzioni.

Per garantire i citati obblighi di servizio è stata approvata in accordo con la società la carta dei servizi cimiteriali con Delibera di G.C. n 111 del 24/9/2018 in corso di aggiornamento.

A - Gli obiettivi di qualità rappresentano un riferimento vincolante per la gestione del servizio, e si traducono nei seguenti principi generali:

- ✓ **Regolarità esecutiva**: svolgimento puntuale di tutte le attività previste dal contratto, secondo i

tempi concordati e senza omissioni o disservizi;

- ✓ Salvaguardia igienico-sanitaria: applicazione rigorosa delle norme in materia di polizia mortuaria, sicurezza del lavoro e igiene pubblica;
- ✓ Tutela del decoro e dell'ordine: mantenimento costante dell'aspetto ordinato, dignitoso e curato dei cimiteri, con attenzione particolare alla percezione visiva e simbolica degli ambienti;
- ✓ Tracciabilità digitale integrale: ogni operazione è registrata all'interno del sistema gestionale condiviso, con evidenza di data, luogo, operatori, esito e documentazione associata;
- ✓ Centralità dell'utente: le richieste e i reclami vengono presi in carico tempestivamente, con approccio collaborativo, trasparente e orientato alla soluzione;
- ✓ Reattività alle urgenze: capacità di risposta rapida in caso di richieste straordinarie, emergenze sanitarie o eventi imprevedibili;
- ✓ Miglioramento continuo: attivazione di azioni correttive rapide in caso di non conformità o reclami fondati, con successiva analisi preventiva per evitare la reiterazione dell'errore.

B Indicatori e standard minimi di qualità

Al fine di rendere misurabili, oggettivi e verificabili i livelli qualitativi del servizio, ASEP srl adotta un sistema basato su indicatori prestazionali chiave (KPI), suddivisi per area operativa:

Parametro di riferimento	Indicatore minimo di qualità richiesto
Tempi per operazioni ordinarie (inumazioni, tumulazioni)	Entro 18 ore dal ricevimento della richiesta formalmente corretta
Tempi per operazioni straordinarie (esumazioni urgenti, provvedimenti giudiziari)	Entro 48 ore dalla comunicazione ufficiale
Tasso di rispetto dei tempi complessivi previsti	≥ 95% di operazioni concluse entro i tempi, con margine di errore ≤ 5%
Frequenza pulizia aree comuni (vialetti, bagni, camere mortuarie)	Standard concordato con ispezione mensile documentata
Infrazioni sanzionabili da enti esterni (ATS, ARPA, Ispettorato del Lavoro)	Zero infrazioni registrate durante l'arco contrattuale

Reclami fondati per trimestre e per cimitero	≤ 3 per singola struttura
Tempo massimo di risposta ai reclami fondati	Entro 5 giorni lavorativi dalla ricezione ufficiale
Accessibilità utenti disabili	presente

C Sistema dei controlli

ASEP srl effettua attività sistematica di verifica e controllo sull'effettiva esecuzione del servizio, attraverso un sistema integrato di controlli qualitativi, quantitativi e documentali. Le modalità previste includono:

- ✓ Sopralluoghi ispettivi diretti: effettuati con cadenza programmata o a campione, senza preavviso, su tutte le strutture gestite;
- ✓ Verifiche documentali: controllo dei dati inseriti nel sistema gestionale (operazioni cimiteriali, manutenzioni, reclami, rifiuti, ecc.) con riscontri a campione;
- ✓ Analisi dei report periodici: confronto tra cronoprogrammi, consuntivi e indicatori registrati;
- ✓ Controlli tecnici su mezzi e attrezzature: verifica dello stato di manutenzione e sicurezza dei macchinari in uso;
- ✓ Audit sulla sicurezza del lavoro e sulla formazione: analisi degli attestati, dei DPI, delle abilitazioni e delle procedure attive;
- ✓ Verifiche su smaltimento rifiuti speciali: controllo dei registri di carico/scarico, formulari, tracciabilità digitale e conferimento presso impianti autorizzati.

Le risultanze dei controlli sono verbalizzate, classificate per gravità e, in caso di gravi non conformità, comportano la convocazione del responsabile operativo per l'adozione di misure correttive.

D Reportistica e monitoraggio operativo

A fini di trasparenza, rendicontazione e pianificazione operativa, ASEP srl redige e aggiorna mensilmente un report digitale di monitoraggio, con le seguenti sezioni minime:

- ✓ Elenco attività svolte per cimitero, con dettaglio di data, luogo, tipo di intervento e operatori coinvolti;
- ✓ Cronoprogramma delle attività future, ordinarie, con relative date previste;
- ✓ Segnalazione degli scostamenti rispetto al piano mensile, con cause documentate e proposte correttive;
- ✓ Riepilogo dei reclami ricevuti, classificati per tipologia, grado di fondamento, stato di avanzamento e tempo di risposta;
- ✓ Elenco eventi straordinari (condizioni meteo avverse, guasti, accessi di autorità, emergenze igienico-sanitarie);
- ✓ Sezione proposte migliorative, motivate da osservazioni operative, segnalazioni dell'utenza o valutazioni interne.

Il report è archiviato nel sistema gestionale digitale centralizzato, accessibile ai referenti dell'Amministrazione Comunale per verifiche, confronti e valutazioni periodiche.

4 - MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Scelta dell'affidamento a un unico operatore

Si è optato per l'adozione di un modello di affidamento complessivo dell'intero servizio (manutenzioni, operazioni cimiteriali, illuminazione votiva, gestione amministrativa) in alternativa allo spaccettamento in più servizi distinti fra loro e messi sul mercato. Quest'ultimo modello comporterebbe un innalzamento dei costi iniziali di realizzazione (pluralità di gare per l'affidamento di servizi diversi) e dei costi di controllo nei confronti di eterogenei operatori di mercato che opererebbero, inevitabilmente sovrapponendosi, all'interno dei plessi cimiteriali, alla luce anche della stretta correlazione fra attività di manutenzione ed erogazione dei servizi a domanda individuale. La frammentazione del servizio aumenterebbe la complessità gestionale dei rapporti contrattuali e un aumento delle risorse (anche umane, di cui notoriamente il Comune è sprovvisto) da destinare, causato dalla moltiplicazione degli interlocutori. Gli stessi utenti dei servizi cimiteriali dovrebbero rivolgersi a distinti interlocutori, con ciò aggravando i cittadini stessi di attività che invece possono intrattenere con un unico soggetto ed in un'unica sede amministrativa.

Scelta dell'affidamento in *house providing*

I servizi relativi alle operazioni cimiteriali previste per legge (ci si riferisce alle operazioni di inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione, traslazione, illuminazione votiva) hanno carattere di servizio pubblico necessario, derivante dalla necessità di doverne garantire la fornitura per motivi sanitari e ambientali con metodi e modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico sanitarie. Essi concernono interessi pubblici di carattere prevalente (vedi Autorità Garante per la concorrenza e il Mercato S392 del 17.5.2007), trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico sanitari e di mantenimento della sacralità dei luoghi dedicati alla memoria della collettività locale.

Bisogna sottolineare che il servizio cimiteriale presenta caratteristiche peculiari rispetto ad altri servizi pubblici locali. Esso infatti non si esaurisce nella mera esecuzione di azioni ordinarie, ma opera mediante azioni mirate il cui esito incide direttamente sull'utenza a livello individuale e collettivo.

A livello individuale interagisce con la sfera affettiva e psicologica di ciascun soggetto coinvolto da un lutto. A livello collettivo interagisce con il complesso culturale locale in rapporto agli usi e abitudini sociali consolidate. Questa particolarità propria del servizio cimiteriale, così connessa alla percezione soggettiva e collettiva del rito funebre, comporta che il servizio debba essere svolto sempre con la massima precisione, attenzione, discrezione e riguardo delle aspettative dell'utenza.

Ecco quindi che le modalità di svolgimento dei servizi cimiteriali, oltre all'esigenza di tutelare l'igiene, la salute e l'incolumità pubblica collettiva, devono soddisfare ulteriori bisogni che incidono su aspetti intangibili.

Vista pertanto la natura delle prestazioni e dei luoghi di esercizio delle stesse è necessario che il servizio sia affidato ad un soggetto in grado di fornire prestazioni con elevato livello qualitativo e di assoluta affidabilità e adeguata esperienza. Per quanto riportato si ritiene la gestione dei servizi cimiteriali con A.se.p. srl soddisfacente e ciò grazie alla capacità degli operatori di saper gestire le operazioni cimiteriali e le inerenti attività amministrative con sapienza, tatto e discrezione.

E' opportuno peraltro ricordare che rispetto alle imprese private, le società pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto, ma raggiungere una pluralità di scopi tra i quali rientra la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti.

5 - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Lo svolgimento di una gara volta all'individuazione di un gestore, che pure consente di fissare dei parametri dal punto di vista economico e delle prestazioni oggetto del contratto, non è sufficiente a garantire la capacità di condurre tali fasi con la necessaria attenzione e cura.

Si ritiene che sia possibile avere questa certezza soltanto conoscendo da vicino la realtà aziendale, condizione assente in caso di esternalizzazione del servizio e svolgimento di gara. In secondo luogo, si ritiene un valore degno di particolare considerazione, la conservazione del *know how* acquisito nel corso della gestione condotta sinora. Tanto più che l'affidamento in parola implica una stretta convergenza tra attività dello stato civile ed attività affidata alla società in parola e che per ragioni di continuità l'utilizzo dei gestionali e la conoscenza della situazione cimiteriale è connotata da elementi di peculiarità che il gestore deve necessariamente conoscere e che attraverso l'affidamento in *house providing* sono comunque garantiti.

Gli uffici competenti hanno provveduto a redigere il progetto di Gestione dei Servizi Cimiteriali composto da: Capitolato Prestazionale, Computo Metrico Estimativo e schema di Contratto di Servizio delle attività previste nell'affidamento.

La società ha esaminato il progetto di Gestione dei Servizi Cimiteriali e valutato positivamente i contenuti gestionali ed economici previsti accettando il progetto stesso con nota prot. 13822 del 11/6/2026.

Si riporta il riepilogo economico:

RIEPILOGO		
	DESCRIZIONE ATTIVITA'	costo annuo 2026 e successivi
	COSTI	
A	A) SERVIZIO DI CUSTODIA	€ 21.000,00
B	B) MANUTENZIONE ORDINARIA DEI CIMITERI	€ 41.567,76
	B1) MANUTENZIONE DELLE STRUTTURE CIMITERIALI, IMPIANTI E ATTREZZATURE	
	B2) MANUTENZIONE AREE E MANUTENZIONE DEL VERDE	
	B3) PULIZIA	
C	C) GESTIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA	€ 27.399,90
D	D) OPERAZIONI CIMITERIALI	€ 27.798,50
E	E) LUCI VOTIVE	€ 2.831,85
F	F)SERVIZIO REPERIBILITÀ	€ 4.000,00
	1 - totale costi	€ 124.598,01
	RICAVI	
	Ricavi da privati per operazioni cimiteriali anno 2026	€ 38.166,00
	Maggiori ricavi per operazioni cimiteriali su non residenti (stimato)	€ 2.000,00
	Luci votive importi A RUOLO (quota impostata su ricavi 2025)	€ 46.000,00
	2 - totale ricavi	€ 86.166,00
	Quota a carico dell'Amministrazione Comunale 1-2	€ 38.432,01
	iva al 22 %	€ 8.455,04
	totale a carico del comune iva inclusa	€ 46.887,05

Nella stima delle attività si è tenuto conto di un costo orario per il personale operaio e per il personale amministrativo desunto dai dati forniti dalla società ASEP srl. che ha indicato come contratto collettivo nazionale applicato quello dei multiservizi oltre oneri assistenziali, fiscali e previdenziali a carico dell'azienda. Si è proceduto a fare una media ponderata per gli operai e gli amministrativi in base alle ore lavorate per i servizi cimiteriali nell'anno 2025, tenendo conto dei dati storici e dei livelli di lavoro.

Da tale media è stato calcolato un costo orario congruo per gli operai e per il personale amministrativo rispetto a quelli esposti nelle tabelle del:

“MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI”

Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro e delle Relazioni Industriali - Div. III -
COSTO MEDIO ORARIO DEL PERSONALE DIPENDENTE DA IMPRESE ESERCENTI SERVIZI DI PULIZIA,
DISINFESTAZIONE, SERVIZI INTEGRATI/MULTISERVIZI

Quanto alla gestione amministrativa effettuata da Asep, si rileva che l'attività amministrativa inerente le concessioni di loculi, edicole e cellette, con tariffe approvate con Delibera di G.C. n. 142 del 3/12/2024, comporta proventi annui nel bilancio comunale di circa 85.000 € l'anno (E: 3204, anno 2023 € 110.230,48; anno 2024 € 44.724,98; anno 2025 € 100.000,00; media di 3 anni: 84.985,15), incassati direttamente dall'ente, nonché circa € 4.550,0 annui per diritti di mancato utilizzo e circa euro 5.500,00 annui per diritti segreteria contratti cimiteriali.

I costi esposti nel progetto di Gestione dei Servizi Cimiteriali in affidamento alla società ASEP srl risultano congrui in relazione alla specifica prestazione richiesta, e tengono conto, in merito all'importo complessivo, del dettaglio dei servizi offerti e dei relativi aspetti organizzativi.

Giova rilevare inoltre che la congruità dell'affidamento e le ragioni che giustificano il mancato ricorso al mercato afferiscono ai seguenti profili:

- di efficienza, considerando il livello di rispondenza del servizio alle esigenze della stazione appaltante, sussistendo il vantaggio di disporre di una struttura professionalmente qualificata, con esperienza nel settore in grado di garantire l'espletamento delle prestazioni richieste, come dimostrato da affidamenti analoghi (vedi convenzioni con comune di Porto Mantovano e con altri comuni soci);
- di economicità, considerando il valore economico del servizio, sussistendo il vantaggio di ricorrere ad una struttura professionale che opera all'interno del territorio di riferimento, con modalità e il rispetto di tempi coerenti con le risorse finanziarie disponibili;
- di celerità e di qualità, considerando il livello di conoscenza del patrimonio e del territorio in genere e di coordinamento nell'ambito dell'affidamento di cui trattasi, sussistendo il vantaggio di ricorrere ad una struttura in grado di gestire i servizi e di intervenire con competenza, professionalità ed efficacia d'azione, ove e quando se ne presenti la necessità;
- di efficacia, considerando il livello di prestazioni garantito da ASEP srl, sussistendo il vantaggio di ricorrere ad una struttura in grado di erogare il servizio richiesto secondo standard di qualità, con personale di esperienza e livello adeguati a far fronte a ogni necessità dell'Ente;
- di accessibilità e fruibilità: mantenimento della fruizione senza discontinuità ed incremento della accessibilità alle aree cimiteriali.
- di sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino; scelta di soluzioni e mezzi per limitare nel centro urbano l'impatto del traffico e svolgimento del servizio con il criterio della massima riduzione dell'impatto ambientale delle lavorazioni e gestione dei residui vegetali.
- di monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.
- l'affidamento in house si inserisce nella strategia complessiva della Società in house, di interesse strategico per il Comune, rivolta a rafforzare la propria struttura organizzativa mediante una rete di operatori sempre più sviluppata ed operante su vari territori con importanti ritorni in termini di efficienza e di valore della quota di partecipazione del Comune nel capitale sociale.

La Società ASEP srl assicura un attento ed accurato controllo delle attività svolte, anche con riferimento alla qualità del servizio erogato e ai rapporti di interlocuzione con il personale del Comune, nonché assicura l'accurata gestione contabile e di rendiconto di tutti i dati relativi al servizio.

Rispetto alle possibili forme alternative di gestione del servizio in oggetto, si rilevano i seguenti aspetti di criticità:

- Relativamente alla gestione diretta in proprio, si evidenzia che comporterebbe l'assunzione di nuovo personale, nonché l'adeguamento di mezzi, attrezzature e sistema gestionale;
Con particolare riferimento alla assunzione di personale si segnala che l'ente, in forza dei limiti assunzionali previsti dalle vigenti normative in materia, non sarebbe in grado di reclutare il necessario personale da dedicare all'attività in esame.
- Oltre a quanto riportato in precedenza, il ricorso al mercato comporterebbe la perdita della sinergia tipica del modello in house data l'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'Amministrazione, condizione che comporta possibili rischi di contenzioso tra le parti.

Inoltre, la flessibilità connaturata al modello in house providing permetterà, nell'ambito dell'autonomia decisionale del Comune e del relativo potere, di intervenire in maniera continuativa sugli indirizzi, sul controllo e su eventuali re-indirizzi della gestione.

L'Amministrazione beneficia, inoltre, dell'indubbio vantaggio di avere un interlocutore sul quale esercita un controllo pieno e concreto e risparmia notevoli costi interni per la gestione dei servizi affidati ad ASEP, che assicura la disponibilità di competenze tecniche specifiche ed evita la presenza di quelle asimmetrie informative che sbilanciano i rapporti a favore delle imprese a danno delle Amministrazioni Pubbliche. La società ha sviluppato nel corso degli anni un elevato *know how* in tutti i settori in cui opera, non facilmente replicabile. La società conosce bene anche le caratteristiche e le esigenze del territorio che una società esterna individuata mediante gara ad evidenza pubblica potrebbe non possedere/garantire o comunque impiegherebbe anni ad acquisire. Inoltre, come rilevato anche nella relazione redatta ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, "L'organizzazione in house providing di ASEP Srl consente l'erogazione di un servizio che si uniforma ai principi generali di

- a) *uguaglianza-universalità-socialità*
- b) *imparzialità*
- c) *continuità*
- d) *informazione*
- e) *efficienza ed efficacia*

più sopra ampiamente descritti.

6 - STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

Premesso quanto sopra, si rileva che non è stato possibile eseguire un'analisi comparata delle condizioni dell'affidamento rispetto ad eventuali offerte da parte di operatori del mercato, in quanto l'ambito dell'affidamento risulta estremamente eterogeneo e frammentato. Specificatamente, in esito alle ricognizioni effettuate, emerge innanzitutto che il costo per un tale servizio è un valore particolarmente complesso da comparare per la diversa articolazione dei contratti afferenti all'area dei servizi cimiteriali.

Si precisa altresì in questa sede che il Comune ha effettuato un'indagine sulla piattaforma Consip, al fine di verificare eventuali offerte più vantaggiose, ma la ricerca non ha dato alcun esito.

Occorre in questa sede considerare una serie di ulteriori elementi:

- 1) la gestione con modalità in *house*, rispetto al ricorso al mercato, garantisce che il servizio venga affidato ad un soggetto che non opera con lo scopo di lucro, elemento che consente di ottimizzare i costi;
- 2) la gestione con soggetto che opera in *house* riduce il rischio di contenzioso, poiché i rapporti tra affidante e affidatario sono sicuramente più flessibili, elastici e fluidi, essendo di fatto i due soggetti organi di un medesimo ente;
- 3) per la natura strumentale del servizio il necessario dialogo tra gli uffici amministrativi comunali e la società in *house* risulta agevolato, in quanto eventuali attriti e criticità possono essere risolte mediante apertura di

una trattativa tra le parti, così riducendo il rischio che l'ente sia tenuto ad accollarsi oneri derivanti da un contenzioso giudiziale.

Per poter svolgere le attività previste in convenzione sono necessarie:

- quanto al servizio di Manutenzione ordinaria dei cimiteri (voci B1 + B2 + B3) la stima delle ore lavorative ammonta a 1.561 ore annue (euro 20,49/media ora per personale operaio)
- quanto alla gestione amministrativa la stima delle ore lavorative (fra sportello e back office) ammonta a 1.083 ore annue (euro 23,00/media ora per personale amministrativo)
- quanto alle operazioni cimiteriali i costi risultano difficilmente paragonabili, stante la eterogeneità dei costi individuati sul mercato.

Si rileva in definitiva che i costi esposti non risultano fuori mercato.

Le tariffe delle operazioni cimiteriali a carico degli utenti sono quelle approvate con Delibera di Giunta Comunale n. 142 del 3/12/2024 in vigore dal 1/1/2025.

Con riferimento alle operazioni cimiteriali le stime del numero delle operazioni previste annualmente sono state elaborate sulla base di quanto effettuato nell'anno 2025 con un andamento in diminuzione rispetto agli anni precedenti e su tali operazioni si basa la proiezione annua.

Le tariffe della luce votiva a carico degli utenti sono state deliberate con la sopra richiamata Delibera di GC n. 142 del 3/12/2024 e in vigore dal 1/1/2025 per € 20,00+IVA annui totali.

Esperienza della gestione precedente

Il servizio è stato correttamente svolto dalla società, con buon esito, nel corso degli anni.

Il grado di soddisfazione derivante dai risultati del servizio reso al Comune induce a ritenere opportuno ed efficiente l'affidamento in oggetto in capo al medesimo affidatario.

Si rileva, peraltro, che nella relazione redatta ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, al cui contenuto si rimanda, si è dato atto di quanto segue.

Tenuto conto:

- *delle risultanze della verifica effettuata sulla situazione gestionale del servizio pubblico locale "servizi cimiteriali inclusa luce votiva";*
- *della compatibilità della gestione del servizio ai principi di efficienza, efficacia ed economicità*
- *dell'azione amministrativa;*
- *della gestione del servizio in relazione a possibili modifiche, alternative ed innovazioni nelle sue modalità di erogazione e/o di gestione, anche in prospettiva futura;*

la valutazione dell'attività svolta sino ad oggi risulta coerente con gli obiettivi assegnati con il contratto in essere, avendo il gestore ASEP Srl garantito la gestione del servizio pubblico locale denominato Gestione dei servizi cimiteriali.

1.- Conclusioni ed esito della verifica art. 14 e 17 del D. Lgs. n. 201/2022

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la società nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica, si configura quale società in linea con i principi normativi sopra richiamati, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano lo statuto sociale.

Pertanto, si ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello in house providing. Ciò anche in ragione del fatto che:

- nella specie sussistono i requisiti comunitari per l'affidamento in house;

- il modello in house providing consente di effettuare sul servizio un maggior controllo, più incisivo e penetrante data la posizione di socio quasi totalitario;
- inoltre, la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione del servizio e in particolare:
 - possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
 - è in grado di fornire prestazioni di buon livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

Per quanto non sia stato possibile il confronto con i parametri economici ravvisabili sul mercato, si ritiene comunque che l'affidamento ad ASEP srl nei valori stimati possa ritenersi congruo, nel complesso delle attività costituenti il Servizio.

Il concetto di congruità, in sintesi, esprime il suo massimo significato nel corretto rapporto tra qualità del servizio reso e costo. In virtù di quanto predetto, la forte esperienza della Società nella gestione delle attività afferenti la gestione dei Servizi Cimiteriali, consentirà alla stessa di realizzare sinergie ed economie di scala nella gestione complessiva del servizio, confermando la stessa un riferimento portante dell'attività istituzionale del Comune, che consente alla società di rispondere alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Comune.

Sul piano della congruità economica, nonché tenendo conto degli elementi quali - quantitativi osservabili nella gestione del servizio come da progetto sopra esposto e condiviso dalla società ASEP srl, si ritiene lo stesso rispondente alle esigenze del Comune, che attraverso lo stretto rapporto con la propria Società potrà gestire il servizio in modo più efficiente ed efficace nei confronti della Collettività garantendo loro diversi benefici, anche attraverso il potere di indirizzo e di controllo che il Comune eserciterebbe sulla Società medesima, in virtù della connotazione di quest'ultima di *Società In- House Providing* ex art. 16 TUSPP.

Non sono inoltre previsti interventi sulla struttura finanziaria della società.

In conclusione, secondo la consolidata Giurisprudenza Europea ed Amministrativa, l'affidamento In-House non costituisce una ipotesi residuale, bensì una delle ordinarie forme di affidamento e di gestione dei Servizi.

Le ragioni dell'affidamento diretto alla Società ASEP srl dei SERVIZI CIMITERIALI del Comune di Porto Mantovano che si declina nei documenti progettuali descritti nei paragrafi precedenti con particolare riferimento al Capitolato prestazionale, sono da ricercarsi specificatamente ed analiticamente nei seguenti elementi:

- ✓ nel **potere di indirizzo e controllo** spettante al Socio della In-House, notevolmente superiore rispetto ad un appalto di mercato;
- ✓ nelle ragioni di **maggior economicità garantita**, quale somma di efficacia (quantità del servizio, modalità di svolgimento a favore della collettività che beneficia del servizio), efficienza (costi del servizio in linea con i risultati sinora garantiti dalla Società al Comune di Porto Mantovano) e di qualità del Servizio (customer satisfaction).

Alla luce di tutto quanto premesso, si ritiene che sussistano le ragioni per considerare "*congruo*" il progetto di Gestione dei Servizi Cimiteriali in corso di affidamento alla società ASEP srl accettato con prot. 13822 del 11/6/2026, sopra descritto, per non ricorrere al mercato per l'affidamento del servizio in essa contenuto, con l'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Il Responsabile Area 1
Servizi Demografici e alla Persona
dottorssa Anna Katia Puttini

(firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n.82/2005 e s.m.i.)

Il Responsabile Area 3
Lavori Pubblici e Patrimonio
architetto Rosanna Moffa