



**COMUNE DI PORTO MANTOVANO**  
Provincia di Mantova  
Settore Amministrativo

---

Prot. 28563

Porto Mantovano, 13/12/2022

Class. 11.04

**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)**

## Premessa

La gestione dei servizi cimiteriali dei cimiteri di Porto Mantovano (Santa Maddalena e Soave) è in affidamento alla società A.se.p. dal 1997 (delibera di Consiglio Comunale n. 104 del 23.12.1996). In precedenza i cimiteri erano gestiti parte in economia (operai) e parte in appalto (pulizie).

A seguito 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, con delibera di Consiglio Comunale n. 56/2018 fino al 30/09/2019 e con delibera di Consiglio Comunale n. 72 del 27/9/2019 per il periodo dal 1/10/2019 al 31/12/2022.

Nell'ottica del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dei servizi cimiteriali, l'Amministrazione Comunale, non disponendo direttamente delle necessarie risorse umane e strumentali (si ricorda che: vi è un solo operaio alle dipendenze del Comune, il rapporto medio dipendenti di ruolo/abitanti è al 30.11.2022 di un dipendente ogni 463,27 abitanti =16.755/36,17 dipendenti a tempo indeterminato; sussistono i limiti di spesa di personale definiti dall'art. 1, comma 557 e ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296; sussistono i limiti assunzionali definiti fra l'altro dall'art. 1, comma 228, della legge 208/2015 e dall'art. 33 comma 2 del d.l. 34/2019, convertito in L. 58/2019) ritiene di dover procedere mediante la gestione "in house" dei servizi cimiteriali, riconosciuti dall'Amministrazione stessa quali servizi pubblici essenziali sussistendo tutti i requisiti previsti dall'ordinamento giuridico.

Ai sensi del D.L. 18/10/2012 n. 179 art. 34 comma 20 "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita **relazione**, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, **che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste**".

I servizi cimiteriali affidati ad A.se.p. s.r.l. sono:

- custodia
- manutenzione ordinaria delle strutture, manutenzione delle aree interne, del verde, pulizia, luce votiva
- gestione amministrativa
- operazioni cimiteriali

Per l'affidamento *in house* la normativa richiede che si verifichi la sussistenza dei requisiti concernenti:

- a) i presupposti dell'*in house providing* in capo all'ente affidatario e nei rapporti con l'ente affidante;
- b) le ragioni di scelta compiuta dall'amministrazione affidante.

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	<i>Affidamento in concessione dei servizi cimiteriali del Comune di Porto Mantovano</i>
Ente affidante	<i>Comune di Porto Mantovano</i>
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house providing soggetta a controllo analogo congiunto
Durata del contratto	2 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Adeguamento di servizio già attivo D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Cimiteri di Santa Maddalena e Soave</i>

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Dott.ssa Sara Badari
Ente di riferimento	<i>Comune di Porto Mantovano</i>
Area/servizio	Servizi demografici
Telefono	0376/389042
Email	s.badari@comune.porto-mantovano.mn.it
Data di redazione	

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Art. 112 comma 1 d.lgs. 267/2000 Servizi pubblici locali “Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”. Come ha avuto occasione di chiarire il Consiglio di Stato con sentenza sez. VI 22.11.2013 n. 5532 “riguardo alla nozione di servizio pubblico locale è necessario muovere dal dato di diritto positivo dell’art. 112 del d.lgs. 267/2000 che ha definito i servizi pubblici locali come quelli aventi per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locali, con espressione che, in sostanza, rinvia l’individuazione degli scopi sociali e di sviluppo di cui si tratta a scelte di carattere politico”.

Fra i servizi indispensabili rientrano quei servizi il cui impianto od esercizio sia previsto come obbligatorio per i Comuni e che sono riconosciuti tali dal Consiglio comunale.

L’art. 42, comma 2, lett. e), D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, fa rientrare nelle attribuzioni del Consiglio Comunale, fra le altre, l’organizzazione dei pubblici servizi, la concessione dei pubblici servizi e l’affidamento di attività o servizi mediante convenzione.

Al riguardo il Consiglio Comunale di Porto Mantovano fin dal 1996 ha ritenuto (D.C.C. 104 del 23.12.1996) di organizzare e gestire i servizi cimiteriali mediante società controllata, ieri ASEP spa (società mista pubblico privata), oggi ASEP s.r.l. società in house, come confermato con delibera di Consiglio Comunale n. 71 del 29/9/2016.

L’art. 113, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, sost. dall’art. 35, L. 28 dicembre 2001, n. 448 e successivamente dall’art. 14, L. 24 novembre 2003, n. 326, distingue i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica dai servizi pubblici locali privi di tale rilevanza al fine di individuare le modalità di erogazione dell’una e dell’altra tipologia di servizi.

La norma non elenca i servizi pubblici aventi rilevanza economica né rinvia ad altra norma attuativa.

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).

La normativa nazionale dei servizi pubblici è stata oggetto di forte trasformazione che ha inciso pesantemente sulla originaria disciplina contenuta negli articoli 112 e 113 d.lgs. 267/2000. Dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del d.l. 112/2008 "servizi pubblici locali di rilevanza economica", il legislatore ha disposto una nuova disciplina contenuta nell'art. 4 del d.l. 138/2011. Tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, in quanto sostanzialmente riproduceva quella abrogata da referendum popolare. In conseguenza della dichiarata incostituzionalità, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di servizi pubblici locali con l'art. 34 commi da 20 a 27 d.l. 179/2012, ammettendo sostanzialmente la gestione in house dei servizi pubblici, come peraltro previsto dalla normativa comunitaria. In particolare il comma 20 dell'art. 34 stabilisce che l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Il Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene fra l'altro il recepimento della disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali. Il Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, qualora eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; per il controllo congiunto si applica il comma 5 dell'art. 5;
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

**Controllo congiunto:** i commi 4 e 5 dell'art. 5 del Codice dei contratti pubblici disciplinano il controllo analogo congiunto da parte di più amministrazioni aggiudicatrici. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

- b) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

**Regime speciale degli affidamenti in house** L'art. 192 del Codice dei contratti pubblici prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Al riguardo ANAC ha emanato le Linee Guida n. 7/2017, aggiornate con determina n. 951 del 20 settembre 2017, per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi in house. L'ANAC è il soggetto competente per il procedimento di iscrizione e di cancellazione presso l'elenco. Il mantenimento dell'iscrizione è condizione necessaria per poter procedere con affidamenti diretti mediante il sistema dell'in house, conformi alla disciplina di settore.

**Il comma due dell'art. 192** sancisce 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.

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti devono essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013.

Il D.lgs. 19/8/2016 n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" indica all'art. 4, fra l'altro, le finalità perseguibili mediante società in house, che hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a) "produzione di un servizio di interesse generale", b) "progettazione e realizzazione di un'opera pubblica...", d) "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente..." ed e) "servizi di committenza...".

L'art. 16 "Società in house" dispone che 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. Gli statuti delle società in house 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 e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia 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. Le società in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016.

Stante la competenza del Consiglio Comunale in merito all'organizzazione dei servizi cimiteriali mediante la società in house ASEP s.r.l. ai sensi degli articoli 42, 112, 113 del d.lgs. 267/2000, la presente Relazione è finalizzata a:

- 1) verificare la sussistenza del controllo analogo congiunto delle amministrazioni aggiudicatrici nei confronti di ASEP srl
- 2) verificare la prevalenza dell'attività (80%)

- 3) verificare la compagine societaria
- 4) definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico
- 5) valutare la congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto in house

Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, la presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni all'albo on line del Comune di Porto Mantovano, nonché nella sezione Amministrazione Trasparente.

Nel descritto contesto normativo di riferimento, l'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali ad ASEP srl può avvenire a condizione che:

1. gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo congiunto a quello esercitato sui propri servizi
2. oltre l'80 per cento del fatturato di ASEP è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale in conformità dei trattati che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Nello statuto di ASEP s.r.l. possono essere riscontrati i requisiti individuati dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia di società *in house*, in quanto lo statuto:

- all'art.5 punto 5.2 e al successivo art. 10 punto 10.6 prevede che il capitale della società sia interamente pubblico e definisce quale requisito essenziale la natura di ente pubblico per l'ammissione alla sottoscrizione del capitale sociale. Il principio della totalità della partecipazione pubblica è richiamato anche dall'art. 3 dello statuto;
- all'art. 3 definisce le attività che può svolgere ASEP s.r.l. prevedendo che si tratta di attività per lo svolgimento di servizi di interesse generale rivolte alla persona e alla tutela del territorio e attività a queste assimilate a favore prevalentemente dei territori degli Enti Pubblici soci. Le attività previste nell'oggetto sociale sono sufficientemente specificate e garantiscono la stretta connessione tra l'attività della società e il perseguimento degli interessi della comunità amministrata”;
- agli articoli 21 “Bilancio preventivo e Piano triennale”, 22 “Relazioni periodiche”, 25 “Controllo dei soci” e 26 “L’attuazione del controllo analogo dei soci pubblici sulla società e il coordinamento dei soci” vengono definiti i poteri riservati all’assemblea prevedendo che ai soci di ASEP s.r.l. vengono riservati maggiori poteri di natura autorizzatoria e preventiva alle scelte assunte dagli amministratori rispetto a quelli riservati a società che non operano con il sistema dell’*in-house providing* istituendo altresì il sistema del controllo analogo dei soci pubblici sulla società;
- all'art. 11, al fine di garantire l'efficacia al controllo del socio, vengono previste alcune limitazioni al potere degli organi delegati e definite le competenze dei soci e dell'organo amministrativo prevedendo una limitazione dei poteri di gestione dell'organo amministrativo con contestuale espansione dei poteri in capo ai soci;
- all'art. 24 viene prevista un'adeguata informativa sulla gestione ai soci definendo in modo chiaro le informazioni che l'organo amministrativo deve periodicamente inviare ai soci stabilendo altresì che gli organi amministrativi e tecnici dei soci hanno diritto di richiedere informazioni in merito alla gestione dei servizi ad essi resi dalla Società;
- agli articoli 25 e 26, al fine di garantire la partecipazione alla gestione da parte dei soci di minoranza della società, viene prevista l'istituzione di uno specifico organismo, il Coordinamento dei soci, che assicura, da parte dei soci, non solo il controllo congiunto sull'attività societaria, ma anche il controllo sull'attività gestionale, permettendo la partecipazione alla gestione della società anche ai soci di minoranza.

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 comma 3 e 26 comma 1 del d.lgs. 175/2016 la società ha provveduto nell'assemblea straordinaria del 20/6/2017 a modificare lo statuto prevedendo tra l'altro che oltre l'ottanta per cento (80%) del fatturato della società venga effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli Enti pubblici soci controllanti e che nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale in

materia di servizi di interesse generale e di tutela della concorrenza, possa svolgere in via del tutto marginale l'attività di servizi affidati da enti pubblici locali non soci a condizione che tale produzione ulteriore permetta alla società di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Oltre alle disposizioni statutarie sopraccitate il Comune di Porto Mantovano, nell'ottica di attuare una politica di *governance* su ASEP s.r.l., ha approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 88 del 26/11/2015 il Regolamento per il controllo analogo al fine di disciplinare la tipologia e le modalità di circolazione delle informazioni e precisare i comportamenti degli organi delle società *in house*.

Per quanto riguarda la composizione della **compagine sociale**, in attuazione dell'art.10 dello statuto approvato nel dicembre 2015, nell'assemblea del 28.04.2016 è stata deliberata l'esclusione dei soci privati. A seguito della liquidazione dei soci privati avvenuta in data 1.7.2016, i soci di A.S.E.P. s.r.l. sono rappresentati esclusivamente da Comuni.

Il comma 1 dell'articolo 192 D. Lgs. 50/2016 prevede l'iscrizione presso l'elenco delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5 tenuto da ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

Al fine di recepire le richieste di ANAC in merito al funzionamento del controllo congiunto dei soci su A.S.E.P. s.r.l. e per poter così procedere alla sua iscrizione nel registro delle società che operano con il sistema dell'*in house providing*, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 74 del 31/7/2020 è stato modificato il regolamento per il controllo analogo sulle società *in house* e con deliberazione di Consiglio Comunale n. 75 del 31/7/2020 lo statuto di ASEP s.r.l. e la convenzione per il controllo analogo congiunto su ASEP s.r.l. da parte dei soci.

Il Comune di Porto Mantovano ha presentato domanda di iscrizione all'elenco in data 30/1/2018 prot. 9205/2018. La società ASEP s.r.l. risulta iscritta all'elenco delle società *in house* tenuto da ANAC come da deliberazione di ANAC n. 887/2020. Al link <https://dati.anticorruzione.it/#/inhouse> è possibile verificare l'avvenuta iscrizione in data 23/10/2020.

Con riferimento al requisito della **prevalenza dell'attività** nello svolgimento dei compiti affidati dall'amministrazione aggiudicatrice, lo statuto di ASEP Srl all'art. 3 lett. c) prevede che la società svolga la parte principale della propria attività, comunque superiore all'80% del fatturato complessivo, per lo svolgimento dei compiti ad essa affidata dall'ente locale controllante o degli enti locali controllanti. Nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale in materia di servizi di interesse generale e di tutela della concorrenza la società può svolgere in via del tutto marginale quanto affidato da enti pubblici locali non soci (entro il 20% dell'attività).

Il Consiglio di Amministrazione di Asep s.r.l. in data 7/3/2022 ha approvato la proposta di Budget 2022. Il Coordinamento dei soci di ASEP s.r.l. nella riunione del 14/3/2022 ha esaminato la proposta di Budget 2022 approvandola all'unanimità. In data 16/3/2022 l'Assemblea dei soci di Asep s.r.l. ha approvato il budget 2022. Con delibera di Consiglio Comunale n. 26 del 28/3/2022 il budget 2022 di A.se.p. s.r.l. è stato approvato dal Comune di Porto Mantovano in coerenza con il bilancio di previsione 2022 – 2024 del Comune stesso.

La società A.se.p. ha inoltre strutturato modelli e misure in relazione al sistema di controllo interno e di gestione dei rischi funzionali alla trasparenza ed efficiente organizzazione. In particolare ha:

- nominato il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e l'attuazione della Trasparenza;
- adottato il piano triennale di prevenzione della corruzione;
- nominato il Responsabile della protezione dati DPO ai sensi del regolamento UE 2016/679

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

La società Asep gestisce dal 1996 i cimiteri di Santa Maddalena e Soave, con adeguate risorse umane e capacità tecnica-operativa. Nel corso del 2018 la società, che già gestiva le operazioni cimiteriali per San Giorgio di Mantova, ha acquisito la gestione dei servizi cimiteriali dell'Unione Lombarda San Giorgio di Mantova Bigarello.

La consistenza della struttura cimiteriale è quella evidenziata nelle planimetrie allegate al disciplinare.

Secondo quanto previsto nel disciplinare è posto a carico di Asep la gestione integrata dei plessi cimiteriali con riferimento a:

- A. custodia
- B. manutenzione, pulizia, illuminazione votiva
- C. servizi amministrativi e attività documentale
- D. operazioni cimiteriali: inumazioni, tumulazioni, estumulazioni ordinarie e straordinarie, esumazioni ordinarie e straordinarie, traslazioni.

#### **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

##### **Obblighi di servizio pubblico e universale – benefici per la collettività**

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 e 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. 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 D.G.C. 111 del 24/9/2018.

Gli indicatori e i parametri di qualità sono indicati in dettaglio nella carta dei servizi cimiteriali con riferimento ai seguenti fattori principali:

- affidabilità e regolarità del servizio;
- tempistica di intervento;
- assistenza alla clientela, con ubicazione degli uffici di ricevimento del pubblico in posizione adeguata al centro abitato di Porto Mantovano;
- rapporti con la clientela;
- rispetto dell'ambiente;
- inoltro e risoluzione dei reclami e/o suggerimenti da parte dell'utenza;
- monitoraggio della domanda, dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, con anche questionari di customer satisfaction compilabili anche on line dal portale del Comune e della società;
- trasparenza delle informazioni e dei servizi resi con pubblicazione sul portale della società e sul sito comunale;
- recupero dell'evasione o degli insoluti, anche con procedure forzose.

Con riferimento alla customer satisfaction in data 18/9/2019 prot. 20873 la società ha fornito un riscontro sul sondaggio di qualità del servizio espletato nei primi sette mesi del 2019. Su 49 questionari compilati si evidenzia un andamento positivo del giudizio di adeguatezza di: orari di apertura dei cimiteri, manutenzione verde, chiarezza della segnaletica, pulizia e cura degli ambienti, cortesia del personale, risoluzione di segnalazioni ecc.

Nel 2020 e 2021 a causa della pandemia i questionari compilati sono stati in numero insignificante, pertanto la società nel 2022 ha reso raggiungibile il questionario on line mediante locandine affisse ai cimiteri riportanti il Qrcode per la compilazione on line.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA**

#### **Scelta dell'affidamento a un unico operatore**

Una scelta di fondo in merito alla gestione dei servizi cimiteriali riguarda 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 sia dei costi iniziali di realizzazione (pluralità di gare per l'affidamento di servizi diversi) sia 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.

L'adozione del modello alternativo dello spacchettamento dei servizi risulterebbe maggiormente gravoso per il Comune di Porto Mantovano, a fronte dell'affidamento dell'integrale ciclo dei servizi cimiteriali in esclusiva a un unico operatore interamente controllato dall'Ente, scelta peraltro già operata in passato dal Consiglio Comunale di Porto Mantovano ai sensi degli articoli 42, 112, 113 del d.lgs. 267/2000.

### **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, sia a livello individuale sia 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 volto 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.

La gestione dei servizi cimiteriali con A.se.p. è stata ritenuta soddisfacente e ciò grazie alla capacità degli operatori di saper gestire le operazioni cimiteriali e le inerenti attività amministrative con sapienza, tatto e discrezione.

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 con adeguata esperienza.

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.

## **SEZIONE D**

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

La società ha fornito l'offerta per la gestione dei servizi cimiteriali con nota pervenuta al prot.28521 del 13/12/2022 con riferimento alle diverse linee in cui si articolano i servizi cimiteriali:

- costi per prestazioni inerenti il servizio di custodia e manutenzioni ordinarie € 48.000,00 (manutenzione strutture e impianti, aree interne, del verde, delle luci votive, pulizie, ...);
- costi per prestazioni inerenti la gestione amministrativa € 21.000,00
- costi per prestazioni inerenti le operazioni cimiteriali € 44.892,51.

Nella esposizione dei costi la società ha tenuto adeguatamente conto dei costi di personale, che sono riferiti al contratto collettivo nazionale applicato (ccnl multiservizi per operai e ccnl terziario per impiegati) oltre oneri assistenziali, fiscali e previdenziali a carico dell'azienda.

Sinteticamente:

attività svolta da Asep	Offerta Asep
Manutenzione	48.000,00
Gestione amministrativa	21.000,00
Operazioni cimiteriali	44.892,51
sommano	113.892,51

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 D.G.C. 174 del 10.11.2009 e D.G.C. 92 del 10.6.2006, comporta proventi annui nel bilancio comunale di circa 63.000 € l'anno (anno 2019 € 41.753,63; anno 2020 € 54.962,09; anno 2021 € 92.182,26; anno 2022 € 65.535,20; media di 4 anni: 63.608,29), incassati direttamente dall'ente, nonché circa € 8.000,00 annui per diritti di mancato utilizzo e diritti cimiteriali per euro 3.400,00.

Secondo la Sentenza Altmark: "Quando la scelta dell'impresa da incaricare nell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare".

Per la verifica della congruità del complessivo valore delle prestazioni offerte dalla società è stata effettuata un'operazione negli anni scorsi finalizzata a mettere a confronto il livello dei costi dichiarati dalla società affidataria del servizio, con dati di altra società controllata da enti pubblici che gestisce servizi cimiteriali, atti a determinare il valore delle diverse voci di costo, sempre avendo come riferimento gli specifici obblighi di servizio pubblico.

Già nel 2016 era stato richiesto ad alcune società in controllo pubblico di "quotare" i servizi e le attività affidati ad Asep (manutenzioni, operazioni cimiteriali, gestione amministrativa, illuminazione votiva). Solamente Tea spa aveva fornito una quotazione completa, rivista nel 2018 (protocollo numero 19751 del 13/9/2018) dalla quale si desumeva una quotazione tuttora più elevata di quanto offerto da Asep per il biennio 2023 2024:

prestazioni	Tea 2018
Manutenzioni ordinarie	54.050,00

Gestione amministrativa	28.000,00
Illuminazione votiva	9.961,50
Operazioni cimiteriali	58.915,00
<b>totale</b>	<b>150.926,50</b>

Inoltre si è proceduto ad esaminare i capitolati d'oneri di altri Comuni emanati nel corso degli ultimi due anni (es. bando del Comune di San Benedetto Po Gestione servizi cimiteriali 1/9/2022-31/8/2025). Il confronto risulta peraltro difficoltoso essenzialmente a causa delle diverse prestazioni richieste dai vari enti nonché dalle dimensioni delle strutture. Tuttavia si è stimato che per poter svolgere le attività previste in convenzione sono necessarie:

- quanto al servizio di custodia e manutenzione, la stima delle ore lavorative ammonta a 1073 ore annue, ad un costo orario di 17,07 (da tabella ministeriale per un CCNL multiservizi e servizi integrati) = 18.316,11, oltre a forniture e materiali di consumo, prestazioni esterne per € 24.600,00 (la sola energia elettrica per i cimiteri ammonta a euro 14.000,00 annui);
- quanto alla gestione amministrativa la stima delle ore lavorative (fra sportello e back office) ammonta a 974 ore annue, ad un costo orario di 17,07 (corrispondente a un operatore comunale cat. C) = 16.626,18, oltre a forniture e materiali di consumo;
- quanto alle operazioni cimiteriali i costi risultano difficilmente paragonabili, stante la eterogeneità dei costi individuati sul mercato. Oltre a quanto già paragonato nel 2016 con Desio Servizi spa di Desio (relazione prot. 17461 del 23.9.2016), sono stati individuati e paragonati i seguenti corrispettivi di comuni operazioni cimiteriali:

operazione	Comune San Benedetto Po + IVA	Asep srl +IVA
Inumazione salma in campo comune	225,41	270,00
Esumazione campo comune	218,03	210,00
Esumazione/Inumaz. scavo a mano	459,84	455,00
Tumulazione urne cinerarie		
In ossarietto	57,38	50,00
In loculo di testa	90,16	50,00 (o 75,00 se occupato)
In loculo di fascia	106,56	80,00 (o 130,00 se occupato)
In tomba o cappella	122,95	80,00 (o 130,00 se occupato)
Tumulazione		
In loculo di testa	225,41	110,00
In loculo di fascia	279,51	180,00

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

Le tariffe delle operazioni cimiteriali a carico degli utenti deliberate dalla Giunta in data 20/2/2021 (D.G.C. 16 del 20/2/2021) coprono i costi al 90% circa (dato desunto dalla relazione di Asep relativa allo svolgimento dei servizi cimiteriali nel primo semestre 2022).

Con riferimento alle operazioni cimiteriali le stime del numero delle operazioni previste annualmente sono state elaborate sulla base di quanto effettuato nel periodo 2018 - 2022 e su tali operazioni si basa la proiezione annua.

Con riferimento alla gestione della illuminazione votiva al 2022 sono attivi complessivamente fra il cimitero di Santa Maddalena e quello di Soave n.2386 punti luce.

Le tariffe della luce votiva a carico degli utenti sono state deliberate dalla Giunta in data 13/2/2021 (D.G.C. 14 del 13/2/2021 per € 12,70+IVA annui totali € 15,50; Mantova € 14,56; Suzzara €16,89).

Per approfondire il tema dei costi relativi alla gestione dei servizi cimiteriali è stata eseguita un'indagine sui dati disponibili nei bilanci comunali.

Fonte: spesa assoluta e pro capite per servizio necroscopico e cimiteriale nei comuni italiani [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)

Se si considerano tutti i comuni italiani la spesa media per i servizi cimiteriali 2020 ammonta a 15,06 euro pro capite. Le amministrazioni che mediamente spendono di più sono quelle abruzzesi (30,2) seguite da quelle marchigiane (24,29) e molisane (23,73). Al contrario, i comuni che riportano i valori medi minori sono quelli del Veneto (11,45 euro pro capite), della Calabria (11,3) e della provincia autonoma di Bolzano (8,65).

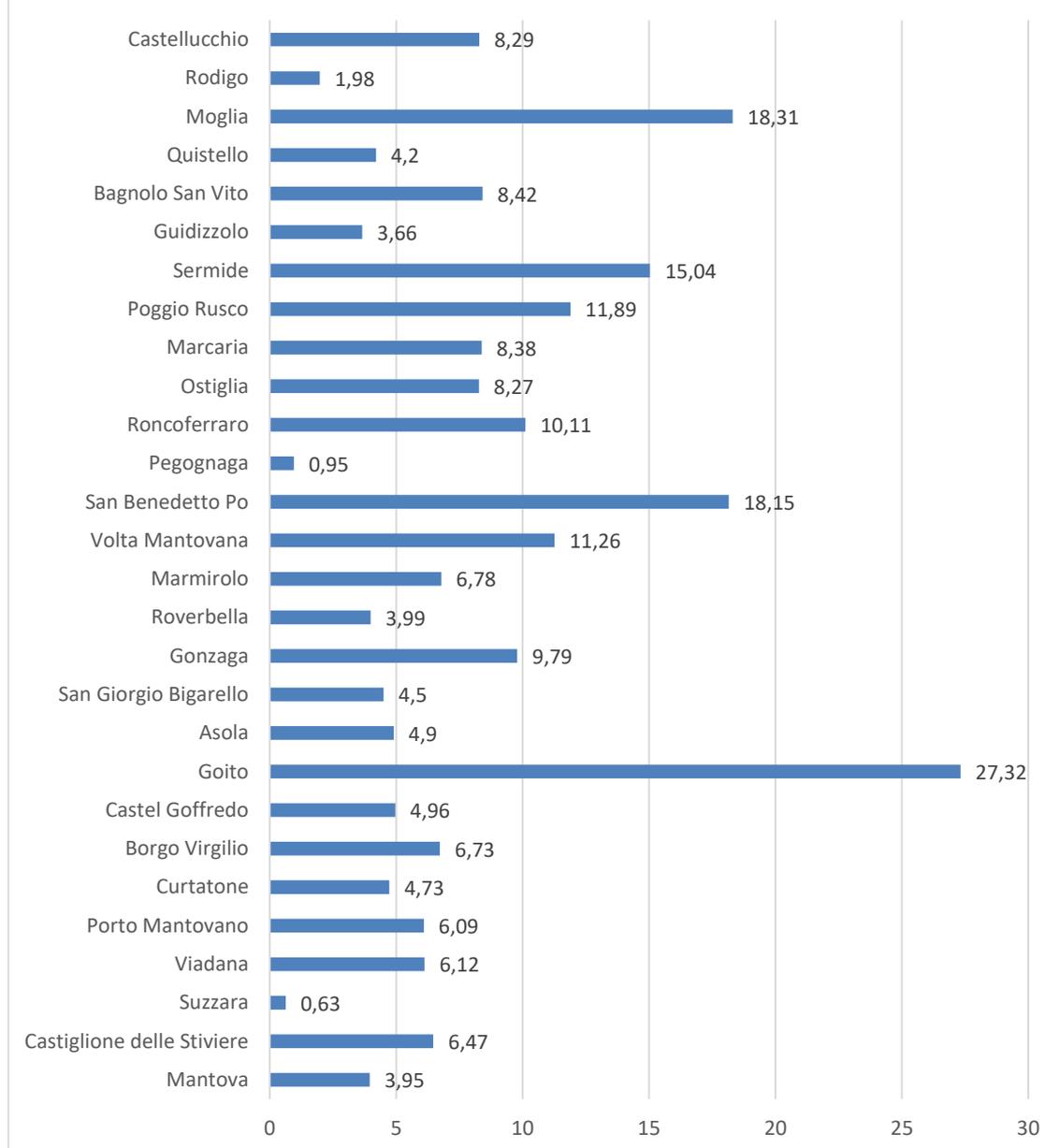
Come perimetro del campione sono stati considerati i comuni della provincia di Mantova superiori ai 5.000 abitanti.

I dati esposti mostrano per ogni Comune la spesa pro capite destinata a servizio necroscopico e cimiteriale. Da notare che spesso i Comuni non inseriscono le spese relative a un determinato ambito nella voce dedicata a discapito di un'analisi completa.

Per quanto riguarda il Comune di Porto Mantovano (dati consuntivo anno 2020) il costo pro capite di €. 6,09 fornito da Openpolis risulta sotto la media di 8,07.

Se consideriamo il costo pro capite derivato dall'offerta di A.se.p. s.r.l. di € 113.892,51 distribuito sui 16.755 abitanti al 30/11/2022 esso risulta pari a 6,80 €.

### Spesa pro capite 2020 per i servizi necroscopici e cimiteriali comuni mantovani superiori a 5.000



L'analisi sopra rappresenta un elemento utile per una macro-valutazione di congruenza dell'offerta A.se.p. s.r.l rispetto ai costi generalmente sostenuti dai comuni.

#### **Andamento aziendale A.se.p. s.r.l.**

Si evidenzia che il bilancio di A.se.p. risulta adeguato e solido in costante anche se contenuto utile in conformità del resto alla natura di società pubblica e in adesione alle scelte adottate dai soci, rivolte a minimizzare le tariffe a beneficio degli utenti dei servizi.

La Responsabile del Settore Amministrativo  
Dott.ssa Sara Badari