

Concessione servizio di gestione delle lampade votive dei cimiteri di Rescaldina

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE VOTIVA
Ente affidante	COMUNE DI RESCALDINA
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Procedura Aperta mediante offerta economicamente più vantaggiosa
Durata del contratto	4 (quattro) ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Rescaldina – Cimitero del Capoluogo e cimitero di Rescalda

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Francesco Di Geronimo
Ente di riferimento	COMUNE DI RESCALDINA
Area/servizio	LLPP
Telefono	0331.467845
Email	manutenzione@comune.rescaldina.mi.it
Data di redazione	18 marzo 2019

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

PREMESSA

L'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*», convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221, prescrive agli enti locali interessati alla gestione di un servizio pubblico locale di far sì che l'affidamento del predetto servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata a :

1. rendere note le motivazioni che portano all'affidamento della concessione delle lampade votive
2. evidenziare come tale affidamento rispetti la specifica disciplina stabilita dal legislatore per la tipologia di servizio.

QUADRO DI CONTESTO

Il numero complessivo delle lampade votive nei due cimiteri comunali alla data odierna è di circa 3.300 punti di cui 2.350 presso il cimitero di Rescaldina e 950 al cimitero di Rescalda.

L'affidamento della concessione in esclusiva dell'esecuzione degli impianti e della gestione del servizio di illuminazione votiva presso i cimiteri comunali affidato alla ditta Zanetti, trae origine da una delibera di CC n. 591 del 11.10.1989 e successiva stipula contrattuale n. 72 registrato il 22.12.1989 avente scadenza 16.02.1999.

Con delibera di CC n. 1 del 17.01.1997 sulla base di modifica del Capitolato Speciale, la società si è accollata ulteriori oneri tecnici a fronte di un differimento della concessione di 20 anni fissando la nuova scadenza al 16 febbraio 2019

Prima della data di scadenza, l'AC con proprio atto, ha stabilito di eseguire in via diretta ed in maniera temporanea, lo svolgimento del servizio fino al settembre 2019 in quanto la ditta Zanetti ha impropriamente emesso nel mese di agosto 2018 bollettini di pagamento del canone a tutti gli utenti fino al 30 settembre anziché fino al 16 febbraio 2019.

CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

La disciplina della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alle modalità di individuazione dei soggetti cui conferire la titolarità del servizio, inizialmente contenuta nell'art 113 del TESTO UNICO degli ENTI LOCALI (TUEL), è stata oggetto di ripetute riforme nel corso degli anni.

L'art 113 del TUEL poteva essere conferita:

- a società di capitali individuate mediante gara pubblica;
- a società miste i cui soci privati siano scelti con procedura di evidenza pubblica;
- a società con capitale interamente pubblico, purché svolgano la parte più importante della loro attività con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti sullo stesso un controllo analogo alla gestione diretta.

Le disposizioni dell'articolo 113 del TUEL sono state superate dal decreto legge 112/2008.

L'abrogazione della disciplina di cui all'art. 23 bis del decreto legge n. 112/2008 convertito con modifiche in legge n. 133/2008. L'articolo 23 bis nell'ottica di procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica aveva stabilito che il conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse avvenire in via ordinaria a favore di :

- imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- società a partecipazione mista o privata con selezione del socio mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e a condizione che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alla suddette modalità l'art. 23 bis prevedeva, per situazioni eccezionali che non avrebbero permesso un efficace e utile ricorso al mercato, che l'affidamento potesse avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate degli enti locali, aventi i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house

In tale prospettiva, va rilevato che, in base a quanto unanimemente sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa - tesi, questa, condivisa anche da questo Comune - il servizio in questione rappresenta un servizio pubblico locale a rilevanza economica (cfr. Consiglio di Stato sentenza n.1893/2006; Consiglio di Stato sentenza n. 1600/2008 ; Consiglio di Stato sentenza n. 5409 del 2012; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 09/01/2007, n. 4; TAR Lombardia, Milano, sezione I, 11/02/2011, n. 450; T.A.R. Lombardia, Milano, 31/05/2012 n. 1499). Inoltre Il Consiglio di Stato

nella pronuncia 435/2013 ha respinto il ricorso presentato da una società avverso l'atto del comune di indire una nuova gara per l'affidamento della gestione del servizio di lampade votive. Il Consiglio di Stato chiarisce altresì che le attività afferenti al servizio di lampade votive oggi costituiscono secondo il legislatore un servizio a rilevanza economica ma sottratto dai servizi a domanda individuale.

La previsione introdotta dal comma 26 dell'articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012, c.d. decreto sviluppo II, come convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, che elimina il servizio di illuminazione votiva dal novero dei servizi pubblici locali a domanda individuale di cui al d.m. 31/12/1983, non muta la natura e la qualificazione generale dell'illuminazione votiva che resta sempre all'interno del "genus" servizio pubblico locale avente rilevanza economica, ma semplicemente ne precisa le modalità di affidamento secondo lo schema della concessione di servizio.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20, L. 221/2012, agli "*obblighi di servizio pubblico e universale*", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo .

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi

integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

La tutela del decoro dei cimiteri, luogo ove si celebra il culto dei defunti, che l'Amministrazione Comunale deve perseguire, giustifica interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla tutela del decoro del cimitero, luogo di culto dei defunti, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo della illuminazione delle lampade votive, che è una delle forme attraverso le quali il suddetto culto si esprime.

In particolare, si evidenziano gli obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

L'Ente deve garantire la continuità del servizio alla cittadinanza. I servizi in esame sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici la cui erogazione da parte del concessionario deve avere carattere di regolarità, continuità e completezza.

Nel caso specifico gli obblighi che scaturiscono in capo al gestore, possono così essere riassunti in linea generale:

- mantenere gli impianti di illuminazione votiva (piccoli lavori di riparazione e sostituzione delle lampade guaste o deteriorate) per tutta la durata prevista;
- assicurare il servizio di fornitura di energia elettrica relativo alle utenze di illuminazione votiva, contenendo l'inquinamento luminoso entro limiti compatibili con la sacralità dei luoghi.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'Ente deve garantire la continuità del servizio alla cittadinanza.

L'ente, con l'attuale organizzazione e personale in servizio, non è in grado di garantire tali prestazioni in amministrazione diretta e pertanto deve avvalersi di un concessionario che subentri al Comune in tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione dei servizi di cui trattasi, e che provveda a tutte le spese occorrenti relative alle prestazioni, alle forniture, alle provviste, alle strutture, alle strumentazioni, ecc..

I servizi di cui al presente provvedimento sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici la cui erogazione da parte del concessionario deve avere carattere di regolarità, continuità e completezza.

Dopo aver verificato l'indisponibilità di Euro_pa, società partecipata del comune di Rescaldina, ad effettuare questo servizio si è proceduto a verificare che la procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore garantisce la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione.

La necessità di un nuovo affidamento del servizio di illuminazione votiva, da operare conformemente ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario (e, comunque, nel rispetto di

quanto previsto dall'art. 34, comma 26, della legge n. 221/2012) deriva dalla circostanza che la gestione temporanea interna del servizio risulta destinata a cessare a far data dal 30.09.2019 Il nuovo affidamento del servizio in questione deve essere operato, previa scelta della forma di organizzazione dello stesso, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore.

L'ente, con l'attuale organizzazione e personale in servizio, non è in grado di garantire tali prestazioni in amministrazione diretta se non per il tempo strettamente necessario ad affidare a gestore estero la concessione in argomento e pertanto deve avvalersi di un concessionario esterno per tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione dei servizi di cui trattasi, e che provveda a tutte le spese occorrenti relative alle prestazioni, alle forniture, alle provviste, alle strutture, alle strumentazioni, ecc.

Come riportato al precedente paragrafo l'Amministrazione Comunale intende organizzare in maniera integrata la gestione dei Servizi cimiteriali. E questo al fine di incrementare gli standard di qualità dei servizi da erogare.

Si dovrà provvedere all'affidamento all'esterno dei servizi prevedendo specifici standard di qualità da osservare da parte della ditta appaltatrice.

Tale obiettivo è fondato sulla base delle seguenti motivazioni:

1. Il Comune non dispone di risorse umane e di attrezzature adeguate per garantire un servizio efficiente ed efficace;
2. la previsione di un modello gestionale integrato di tutti i principali servizi afferenti i cimiteri comunali garantirà un miglioramento della qualità dei servizi.

Infatti esternalizzando la gestione dei Cimiteri si avrà un unico referente con l'obiettivo:

- di incardinare su quest'ultimo la completa responsabilità della gestione del servizio;
- di conseguire il miglior risultato in termini di rapporto prezzo/qualità del servizio in forza della scelta del gestore basata sul confronto concorrenziale;
- semplificare i rapporti gestionali, estendere le prestazioni e contenere i costi.

Con la gestione integrata verrà superata l'attuale temporanea gestione interna del servizio. Non solo ma sarà possibile offrire migliori servizi ai cittadini con l'incremento delle prestazioni

Si ritiene pertanto che la previsione del modello di gestione del ciclo integrale dei principali servizi cimiteriali nel Comune di Rescaldina sia quello maggiormente confacente agli obblighi di servizio pubblico imposti dalla normativa e maggiormente rispettoso delle condizioni di efficienza/economicità.

Per le ragioni succitate si ritiene vantaggioso per il Comune procedere all'esternalizzazione a terzi del servizio mediante l'affidamento del servizio ai sensi del D.Lgs. 50/2016 nel rispetto della disciplina europea contenente i principi di libera concorrenza, trasparenza, proporzionalità nonché di pubblicità al fine di promuovere una effettiva concorrenza fra i possibili operatori del mercato.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio ha evidenziato la sostenibilità del modello della concessione del servizio mediante l'offerta economicamente più vantaggiosa relativamente ad un appalto di durata di 4 anni.

La prestazione delle operazioni cimiteriali a domanda individuale relative alla gestione della illuminazione votiva, consiste senza costi per il comune in:

- a) realizzazione rete elettrica di illuminazione (relativa a qualsiasi tipo di nuove sepolture, inumazioni, tumulazioni, tombe di famiglia, cellette ecc);
- b) servizio di installazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, estensione dei conduttori per l'illuminazione di viali, colombari, tombe di famiglia, loculi e cellette;
- c) fornitura del servizio da parte del Gestore in ordine all'installazione, alla manodopera per il ricambio delle lampade votive;
- d) costituzione o voltura a proprio nome delle utenze della energia elettrica votiva;
- e) accensione di polizza assicurativa di adeguato importo per la responsabilità civile derivante da danni cagionati a persone o cose all'interno dei cimiteri per effetto degli impianti oggetto del presente affidamento;
- f) aggiornamento completo iniziale e nel proseguo, annuo, delle utenze, da consegnare in copia completa su supporto informatico al competente ufficio comunale entro il mese di dicembre di ogni anno;
- g) rilievo generale degli impianti, rilievo su formato compatibile con gli strumenti informatici comunali e suo aggiornamento in adeguata planimetria;
- h) riscossione diretta delle tariffe a carico degli utenti anche con servizi di sportello all'utenza in locali dell'azienda, con attivazione modalità di pagamento telematiche e bancarie;
- i) provvedere ed accertarsi, senza alcun costo aggiuntivo, che gli impianti siano realizzati in conformità alla normativa vigente, adeguando gli stessi qualora non conformi;
- l) provvedere, senza alcun costo aggiuntivo, ad applicare tutti gli adempimenti previsti dalla normativa in materia di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al D.lgs. 81/2008;
- m) designazione di un responsabile del servizio referente del Comune e dell'utenza.

I costi annui di gestione dell'intero servizio desunto da indagini di settore per le dimensioni dei cimiteri comunali sono pari ad euro a presunti 25.000,00 euro come sinteticamente indicato nella tabella sottostante

COSTI PRODUZIONE E GESTIONE

SPESE PER PRESTAZIONE DI SERVIZI

Coso Energia Elettrica € 2.900,00

COSTI MANUTENZIONE

Sostituzione lampade e manutenzione ordinaria e straordinaria impianti elettrici e cancelli automatici e costo personale specializzato € 16.000,00

COSTI AMMINISTRATIVI

Gestione contabilità, database utenze, ins.. Pratiche nuove € 6.100,00

€ 25.000,00

A fronte di un introito presunto annuo di euro 13.00 (canone annuo/utente x 3300 (n. utenti)

=42.900,00 oltre IVA al 22%

Per l'affidamento della concessione si prevederanno, quale obbligo compreso nel canone, la realizzazione di nuovi impianti elettrici; l'installazione di almeno 10 telecamere per la videosorveglianza dei due cimiteri e parcheggi attigui; la dematerializzazione della documentazione dello stato di fatto delle concessioni in essere su programmi già in uso all'amministrazione; rilievo generale degli impianti elettrici, oltre alle migliorie tecnico/qualitative che saranno indicate nel bando di gara. Il costo presunto di questi ulteriori interventi/servizi obbligatori assomma a presunti 25/30.000,00 euro.

Per il contributo dei nuovi allacciamenti si avranno i seguenti costi

€ 14,88 oltre IVA per i loculi
€ 20,29 oltre IVA per le Tombe di famiglia
mentre per agli ossari il servizio è gratuito

Il valore del canone e dei contributi per gli allacciamenti saranno soggetti a ribasso percentuale in sede di gara.

Tali proventi, al netto del ribasso offerto in sede di gara, saranno versati dagli utenti direttamente alla società Concessionaria.

Su questi proventi non è previsto nessun agio per il Comune di Rescaldina e il ricavo delle tariffe applicate agli utenti saranno nella completa disponibilità del gestore ai fini di coprire i costi complessivi diretti e indiretti del ciclo di gestione ed effettuare le migliorie offerte in sede di gara nel corso degli anni di durata della concessione.

Detti importi netti, saranno annualmente aggiornati in base all'eventuale incremento dell'indice nazionale ISTAT concernente le variazioni percentuali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (riferite all'anno precedente).

Pertanto, prevedendo l'affidamento a nuovo concessionario al termine della concessione il Comune diverrà proprietario di tutti gli impianti realizzati incluse le migliorie apportate, gli adeguamenti tecnologici nonché l'estensione della rete e le lampade votive ed è evidente che ciò non può che essere visto favorevolmente alla luce del forte contributo che l'operazione che si andrà a compiere arrecherà in ordine agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, il cui rispetto è da sempre auspicato dal legislatore.

Il Responsabile dei LLPP
arch. Francesco Di Geronimo

(Documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata ai sensi del D.lgs 82/2005 e s.m.i.)