

Comune di
PROVAGLIO D'ISEO

Provincia di Brescia

**AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI
GESTIONE CIMITERIALE**

Verifica conformità ai requisiti dell'ordinamento europeo e definizione degli
obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

Approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 47 del 01.12.2020 – Allegato A

INDICE	
1	PREMESSE..... 3
1.1	Premesse generali..... 3
1.2	Il quadro normativo di riferimento 4
2	RAGIONI E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L’AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE DEL SERVIZIO..... 5
2.1	La normativa europea 5
2.2	Il contesto normativo nazionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica 6
2.3	Il modello In House Providing..... 7
2.4	Le caratteristiche generali del servizio di Gestione Cimiteriale proposto 9
2.4.1	Premesse 9
2.4.2	Le Prestazioni 9
2.4.3	Il perimetro del Servizio..... 9
2.4.4	Manutenzione e conduzione dei complessi cimiteriali..... 10
2.4.6	Oneri ed obblighi di Garda Uno - Concessionario..... 10
2.4.7	Gli obblighi del Comune 11
2.4.8	La reperibilità e pronto intervento 11
2.4.10	Norme specifiche sulla manutenzione 11
2.4.12	Presa in consegna degli impianti..... 11
2.5	Procedimento di affidamento del servizio a Garda Uno S.p.a 12
2.6	Le motivazioni della scelta 14
2.7	Verifica della sussistenza delle condizioni per l’affidamento diretto "in house" di Garda Uno S.p.A..... 15
2.8	Durata dell’affidamento 17
2.9	Importo delle prestazioni incluse..... 18
2.10	Prestazioni escluse dal canone onnicomprensivo..... 18
3	MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN HOUSE 18
3.1	Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio 20
4	CONCLUSIONI 20

1 PREMESSE

1.1 Premesse generali

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Tale disposizione normativa prevede 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”.

Le recenti sentenze indirizzano il focus della “verifica di congruità dell'affidamento in house rispetto ai valori di mercato” sull'analisi del costo del lavoro.

Il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 8205/2019 ha preso in esame i profili operativi della procedura prevista dall'articolo 192, comma 2 del Dlgs 50/2016 e che deve essere effettuata da ogni amministrazione che intenda ricorrere al particolare modulo dell'affidamento diretto, sia per i servizi pubblici che per i servizi strumentali.

La disposizione stabilisce infatti che ai fini dell'in house per un contratto relativo a servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti sono tenute a effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta del potenziale affidatario, 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.

La sentenza ha esaminato un affidamento di un servizio di pulizie effettuato da un'azienda sanitaria nei confronti di una società da essa interamente partecipata, richiedendo l'intervento di un verificatore, volto a rilevare se il costo del servizio derivante dall'affidamento al mercato mediante gara sarebbe stato pari o inferiore a quello in house.

Il soggetto incaricato dal Consiglio di Stato per la verifica ha evidenziato come l'offerta del soggetto in house fosse, nel suo complesso, congrua rispetto ai parametri fissati dall'articolo 192, comma 2, del Dlgs 50/2016, chiarendo inoltre che se l'azienda sanitaria avesse bandito una gara ponendo come base d'asta i prezzi di riferimento del servizio (elaborati dall'Anac) il costo del servizio sarebbe stato pari a quello ottenuto con l'affidamento in house.

Il percorso di analisi rappresentato nella sentenza evidenzia come la verifica di congruità debba prendere in esame il rispetto dei costi del lavoro rispetto alla normativa vigente, nonché gli altri costi industriali (materie prime, costi di produzione, ammortamenti, costi amministrativi).

Un elemento dirimente si rinviene nella diversa configurazione complessiva del corrispettivo per i servizi, che nell'affidamento in house viene a essere definito in termini di puro costo, senza alcun margine di utile, al contrario di quanto si verifica per le imprese operanti liberamente sul mercato, che invece nella propria offerta devono necessariamente prevedere una remuneratività della stessa, pena l'esclusione per incongruità.

L'incidenza dell'utile d'impresa sulle offerte del libero mercato (che di solito è riconducibile circa ad un valore dal 5% al 10% dell'offerta, ma che costituendo il fattore su cui le imprese hanno più possibilità di incidere può anche essere più basso) determina pertanto una percentuale media di

ribasso rispetto alla quale il costo del servizio in house è valutabile come tendenzialmente paritario o addirittura più conveniente di quello ottenibile sul mercato con una gara, soprattutto quando tale procedura inserisca appalti con elevate condizioni di rischio potenziale nell'esecuzione.

1.2 Il quadro normativo di riferimento

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016 trova le sue fondamenta su una sintetica disamina della normativa vigente in tema di società "in house providing".

Il nuovo Codice dei Contratti e delle concessioni, D. Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova 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 nuovo 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: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");
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; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

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

Le norme vigenti prevedono che nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 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.

Nel caso specifico, è necessario stimare la possibilità di valutare l'attivazione di un nuovo contratto per lo svolgimento del servizio affidato con l'obiettivo generale di migliorare la qualità ed economicità e di dare maggiore stabilità sia tecnica che gestionale/economica.

Il contratto in argomento riguarda il servizio di Gestione Cimiteriale.

2 RAGIONI E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE DEL SERVIZIO

2.1 La normativa europea

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica

ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in house providing).

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

- Articolo 106 - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale non sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”

- Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

“79. Per quanto riguarda la fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati). 80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo. 86. (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La

giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza”.

- Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal)

In tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso di appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, “nel contempo, l’ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano”; in quest’ultimo caso si ritiene plausibile l’affidamento diretto.

- Giurisprudenza costituzionale:

“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l’in house providing un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l’in-house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest’ultimo è, in realtà, solo la lunga manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”

2.2 Il contesto normativo nazionale dei servizi pubblici locali a 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 prevedeva il conferimento:

- 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’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 alle 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.

Il successivo DPR 168/2010 aveva individuato espressamente le disposizioni del TUEL abrogate (articolo 113 commi 5, 5 bis, 6,7,8, 9 - escluso primo periodo, 14, 15bis, 15ter e 15quater). Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011 ha accolto l'istanza popolare di referendum abrogativo relativamente al disposto di cui art. 23 bis del D.L. n. 112/2008. Il 12-13 giugno 2011 gli italiani attraverso lo strumento del referendum hanno quindi stabilito l'abrogazione dell'articolo 23 bis del D.L. n. 112/2008 con la chiara volontà di lasciare di fatto maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internazionalizzazione e società in house.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di cui al citato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. 133/2008 e s.m.i. e ai sensi di quanto stabilito dall'art. 37 della L. n. 352/1970 nonché dall'articolo 2 della L. n. 332/1982, tale disposto normativo è venuto meno nel nostro ordinamento a far data dal giorno seguente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica. Con il D.P.R. n. 113/2011 è venuto meno sia il citato art. 23 bis, ma anche il relativo regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010 e s.m.i. e, dunque, la complessiva disciplina generale dettata sui servizi pubblici locali.

L'effetto abrogativo di una disposizione normativa, in linea di principio, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza, anche dalla Corte Costituzionale (n.24/2011), non comporta una qualsivoglia forma di riviviscenza di un'eventuale diversa disciplina eventualmente previgente a quella abrogata.

Sul punto occorre, infatti, rammentare che con l'entrata in vigore del richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. n. 133/2008 e s.m.i. nonché con il Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 168/2010, erano state abrogate le previgenti norme afferenti l'organizzazione dei servizi pubblici locali già recate nel corpo dell'art. 113 del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i..

2.3 Il modello In House Providing

Venuta meno la disciplina generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, come affermato dalla già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2011, il modello dell'in house providing previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, è tornato ad essere una delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

In particolare, l'abrogazione della disciplina di cui al già più volte richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 convertito con modif. in legge n. 133/2008 e s.m.i., ha determinato il venir meno del carattere di "eccezionalità" del modello dell'in house providing così come previsto da tale disciplina dal legislatore interno.

A breve distanza temporale dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di affidamento

del servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'art. 14 del decreto legge n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i..

Tale normativa sopravvenuta ha previsto una disciplina sostanzialmente contraddistinta dalla medesima ratio di quella già abrogata, di fatto reintroducendo, seppure con alcuni distinguo, norme tese ad ottenere una riduzione dell'ambito di applicazione della modalità di affidamento a società in house.

Con sei distinti ricorsi (depositati tra ottobre e novembre 2011) le regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Umbria e Sardegna) hanno promosso una questione di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto legge 138/2011.

Con la sentenza n. 199 del 20/07/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i. per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, espressa con l'esito referendario citato, così come sancito dall'art. 75 della Costituzione e già oggetto di pronunciamenti della stessa Consulta richiamati nella medesima sentenza n. 199.

Conseguentemente, ad esito di tale ulteriore intervento della Consulta, che è andata ad elidere la nuova disciplina sui servizi pubblici locali, si è ulteriormente rafforzata la fondatezza di ammissibilità del modello in house.

Sulla specifica tematica è, peraltro, intervenuta la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza 11/02/2013, n. 762) che ha affermato chiaramente che: "Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4, d.l. n. 138/2011, e le ragioni del quesito referendario (lasciare maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internazionalizzazione e società in house) è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica."

Inoltre, chiarito che il principio introdotto dal legislatore interno con il quale l'in house era stato limitato ad un modello eccezionale e residuale, era definitivamente venuto meno, è stato, ribadito ulteriormente che:

- "Venuto meno il criterio prioritario dell'affidamento sul mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'assoluta eccezionalità del modello in house, si deve ritenere che la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l'opzione fra modello in house e ricorso al mercato, debba basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:
 - valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
 - individuazione del modello più efficiente ed economico;
 - adeguata istruttoria e motivazione.

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale".

Allo stato attuale dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale gli affidamenti di Servizi Pubblici locali a rilevanza economica possono essere effettuati secondo una delle seguenti modalità alternative:

1. affidamento ad imprenditori privati individuati tramite procedura ad evidenza pubblica;
2. direttamente a società miste pubblico-private, con socio privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, nell'ambito del cosiddetto partenariato pubblico privato (PPP);
3. direttamente a società in house, che:
 - siano partecipate esclusivamente da capitale pubblico;
 - operino prevalentemente con i propri soci pubblici o per conto degli stessi;

- siano soggette al controllo dei propri soci pubblici (il c.d. “controllo analogo”).

In conseguenza della dichiarata incostituzionalità della norma citata il legislatore è nuovamente intervenuto per regolamentare la materia con l'art. 34 D.L. 179/2012 convertito con L. 221/2012 che al comma 20 prevede, 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, dal 20/10/2012 che l'affidamento di un servizio pubblico locale a rilevanza economica debba essere effettuato sulla base di un'apposita relazione, da pubblicare sul sito internet dell'ente affidante, che deve dare conto:

- delle ragioni dell'affidamento;
- della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- dei contenuti specifici dell'obbligo di servizio pubblico;
- delle eventuali compensazioni economiche previste.

2.4 Le caratteristiche generali del servizio di Gestione Cimiteriale proposto

2.4.1 Premesse

Il servizio proposto prevede sostanzialmente la conduzione ordinaria dei complessi cimiteriali, comprese attività cimiteriali e piccole manutenzioni edili.

Sommariamente il servizio ordinario prevede le seguenti attività:

- sorveglianza/custodia del cimitero;
- verifica quotidiana e conseguente pulizia degli immobili ivi compresi servizi igienici, degli spazi cimiteriali di accesso quali viali di ingresso ed aiuole esterne immediatamente prospicienti l'ingresso;
- inumazioni e tumulazioni ordinarie e straordinarie;
- esumazioni ed estumulazioni ordinarie e straordinarie;
- opere di ordinaria manutenzione in genere riguardanti la sistemazione e manutenzione degli immobili, le attrezzature, gli impianti e gli spazi cimiteriali;
- opere di giardinaggio, pulizia e diserbo e delle aree interne e di quelle di accesso quali viali di ingresso ed aiuole esterne immediatamente prospicienti l'ingresso;
- assistenza alla formazione ed al mantenimento della banca dati dei contratti cimiteriali;
- piano cimiteriale.
- numero verde a disposizione dell'utenza;
- casella di posta elettronica dedicata per comunicazioni tempestive con l'Amministrazione.

È prevista inoltre l'esecuzione di opere di manutenzione e riqualificazione edilizia, con affiancamento dell'ente nel progetto di riqualificazione del complesso cimiteriale.

2.4.2 Le Prestazioni

Oggetto del Servizio sono i complessi cimiteriali comunali.

Garda Uno, nell'esecuzione dei lavori e dei servizi di propria competenza, dovrà rispettare tutte le norme di legge e le prescrizioni vigenti pertinenti.

2.4.3 Il perimetro del Servizio

Sul territorio comunale è presente un complesso cimiteriale di tipo monumentale, nel quale sono presenti loculi a forno e a fascia, nonché sepolture a terra e ossari/cinerari.

Le caratteristiche del complesso sono descritte nel verbale di consegna condiviso tra Amministrazione e Garda Uno.

2.4.4 Manutenzione e conduzione dei complessi cimiteriali

Garda Uno, nell'ambito delle proprie competenze deve provvedere al servizio di sorveglianza e custodia dei cimiteri comunali mediante i presidi nei cimiteri, assicurati con la presenza quotidiana di almeno una persona durante il periodo di apertura dei cimiteri comunali secondo la turnazione e rotazione definita in accordo con l'Amministrazione comunale. Ai sensi del presente capitolato Garda Uno provvede all'esecuzione delle seguenti prestazioni compensate con il prezzo di cui all'articolo 3 comprendenti:

- a) l'apertura e chiusura del cimitero qualora sprovvisto di apertura automatica;
 - b) la custodia e la sorveglianza in genere;
 - c) la pulizia interna ed esterna;
 - d) l'assistenza alla formazione della fossa per l'inumazione ed il ritombamento;
 - e) l'assistenza all'estumulazione ed all'esumazione ordinaria e straordinaria;
 - f) la desigillatura e il lievo della lastra del loculo e preparazione del medesimo.
- Vengono inoltre svolte le opere di piccola manutenzione edile e manutenzione del verde.

2.4.6 Oneri ed obblighi di Garda Uno - Concessionario

Per l'esecuzione delle prestazioni, opere e forniture indicate nel presente articolo, sono a carico di Garda Uno:

- tutti gli oneri per le attrezzature, mezzi d'opera, forniture e quanto altro occorrente per la loro esecuzione;
- la sostituzione o riparazione di tutte le attrezzature fornite (montaferetri, scale, ecc.), elementi lapidei, e tutto quanto presente all'interno dei cimiteri che venga danneggiato o rotto, compresa la sostituzione di essenze arboree deperite a causa di incuria o mancato innaffiamento;
- tutti gli oneri, diretti ed indiretti, necessari per eseguire le operazioni di raccolta, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti in conformità alle disposizioni di legge in materia;
- raccolta, riduzione e conferimento di rifiuti provenienti dall'attività specifica cimiteriale svolta presso i cimiteri comunali; in particolare si tratta dei rifiuti provenienti dalle operazioni di esumazione ed estumulazione. A Garda Uno, che le accetta, sono attribuite le responsabilità degli adempimenti di cui all'art. 17 del "Regolamento recante la disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'art. 24 della legge 31 luglio 2002 n° 179";

Il servizio deve essere eseguito nel pieno rispetto di tutte le norme vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro e in ogni caso in condizioni di permanente sicurezza e igiene.

Garda Uno è altresì obbligata ad osservare scrupolosamente le disposizioni dei vigenti regolamenti locali di igiene, del d.P.R. n. 285 del 10 settembre 1990 e s.m.i. "Regolamento di Polizia mortuaria" e dei Regolamenti comunali di Polizia mortuaria e cimiteriale.

Garda Uno predispone, per tempo e secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni, gli appositi piani per la riduzione del rumore, in relazione al personale e alle attrezzature utilizzate.

Tracciabilità dei flussi finanziari: Garda Uno, informato in ordine alle disposizioni di cui all'art. 3 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 e s. m. i., si impegna a rispettare gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari ivi previsti. Negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione relativa alla presente Convenzione deve essere indicato il codice identificativo della gara (CIG).

2.4.7 Gli obblighi del Comune

L'Amministrazione Comunale metterà a disposizione i contenitori portarifiuti e innaffiatoi da collocare all'interno dei cimiteri.

2.4.8 La reperibilità e pronto intervento

Le Attività di Reperibilità e Pronto Intervento sono da intendersi come attività dedicate alle situazioni di emergenza.

Tali attività sono da intendersi attive per 24 ore al giorno di tutti i giorni dell'anno, festivi inclusi.

Garda Uno predispone una centrale operativa presso la quale le segnalazioni verranno convogliate telefonicamente o per via informatica.

Garda Uno provvederà alla creazione di un record contenente le seguenti informazioni:

- data e ora segnalazione;
- identificativo e mansione del segnalante;
- identificativo dell'unità di impianto per la quale è richiesto l'intervento;
- descrizione del fenomeno di malfunzionamento, anomalia;

A seguito della ricezione della segnalazione, vengono attivate le Attività di sopralluogo e/o intervento.

Tutte le interazioni verso la Centrale Operativa, attraverso un qualunque canale di accesso, dovranno essere registrate nel sistema informativo, che terrà traccia di tutte le comunicazioni. La registrazione nel sistema informativo dovrà avvenire con l'assegnazione di un numero progressivo a ciascuna richiesta e la classificazione della stessa secondo le tipologie di cui al seguente prospetto. Le diverse tipologie di chiamata andranno gestite con procedimenti che consentano, in qualunque momento, la loro precisa conoscenza, con campi di informazione differenti in base alla tipologia di richiesta pervenuta.

2.4.10 Norme specifiche sulla manutenzione

Garda Uno, nello svolgimento degli interventi di manutenzione ordinaria, deve attenersi ai seguenti principi:

- ottemperare alle disposizioni imposte dalla normativa vigente e dalla Convenzione;
- mantenere in buono stato i luoghi e i manufatti e garantirne le condizioni di sicurezza, entro i limiti previsti dalla Convenzione.

In particolare deve essere effettuata la verifica degli accessori in uso al pubblico (scale, annaffiatoi, contenitori, ecc.) e la sorveglianza generale sulle attrezzature, sugli arredi funebri delle tombe, sui fiori e gli addobbi funebri.

L'addetto dovrà:

- accertare che i manufatti (lapidi, cippi, croci etc.) realizzati e forniti da Ditte esterne siano conformi alle prescrizioni impartite e ai modelli approvati dalle Amministrazioni Comunali.
- eseguire i lavori di piccola manutenzione, come il profilamento dei lembi, lo spianamento dei viali e dei sentieri, la pulizia dei fossi da muschi e erbe infestanti la regolarizzazione delle piante, delle siepi, dei cespugli e dei fiori, lo sgombrò della neve dal suolo viabile nel rispetto delle disposizioni dei Responsabili di servizio e del capitolato;

2.4.12 Presa in consegna degli impianti

Le prestazioni avranno inizio a seguito di formale consegna, da effettuarsi previa convocazione di Garda Uno, risultante da apposito verbale.

È facoltà dell'Amministrazione autorizzare l'esecuzione anticipata della prestazione in casi di particolare urgenza, debitamente motivati e comprovati.

2.5 Procedimento di affidamento del servizio a Garda Uno S.p.a

Premesso che

- Il Comune partecipa in qualità di socio in Garda Uno SpA con una quota del 0,10%;
- Garda Uno è azienda costituita sotto forma di SpA a totale capitale pubblico locale, i cui Soci sono i Comuni dell'Area Gardesana Bresciana nata come Consorzio fra Enti Locali allo scopo di provvedere alla tutela ecologica del lago di Garda;
- Garda Uno, in relazione all'oggetto sociale ed alla natura della società, possono essere soci esclusivamente enti pubblici locali così come individuati dall'art.1, co.2, del d.lgs n.267 del 2000, altre pubbliche amministrazioni ovvero imprese od enti a capitale esclusivamente pubblico, non essendo ammessa, in ogni caso, la partecipazione di soggetti la cui partecipazione possa determinare un'alterazione dei meccanismi di controllo analogo, ovvero ostacolo all'affidamento in house dei servizi;
- Garda Uno ha per oggetto l'esercizio in proprio e/o per conto terzi, sia in via diretta, sia per mezzo di società controllate e/o collegate, delle seguenti attività:
 - o Servizi di igiene urbana, quali raccolta, trasporto e smaltimento, anche con riciclaggio e recupero energetico (anche per il tramite di impianti industriali allo scopo adibiti e/o realizzati), dei rifiuti; raccolta differenziata; lavaggio e spazzamento stradale; sgombero neve;
 - o Raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento anche con recupero energetico (anche per il tramite di impianti industriali allo scopo adibiti e/o realizzati) e riciclaggio dei rifiuti ospedalieri, industriali, speciali, pericolosi e di ogni tipo;
 - o Bonifica del suolo e del sottosuolo, studio e monitoraggio delle qualità ambientali di acqua, aria e suolo;
 - o Acquisto, produzione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica e calore, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia, derivanti da qualsiasi fonte energetica;
 - o Produzione e cessione di energia elettrica derivante da fonti di energia rinnovabili;
 - o Promozione, diffusione e realizzazione di interventi ed impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e assimilate;
 - o Gestione degli Impianti energetici, servizi energetici ovvero promozione, diffusione e realizzazione di altre misure per il miglioramento dell'efficienza energetica;
 - o Servizi di condizionamento, climatizzazione e di riscaldamento, anche con esercizio e manutenzione di caldaie;
 - o Realizzazione, impianto e gestione di reti di pubblica illuminazione e gestione delle lampade votive nelle aree cimiteriali;
 - o Attività di interesse ambientale quali la cartografia e il monitoraggio del territorio; la progettazione, la realizzazione e la gestione delle reti per il controllo degli agenti inquinanti e ogni altro intervento connesso alla salvaguardia e all'uso razionale delle risorse;

- o Servizi di consulenza tecnica, amministrativa, gestionale, progettazioni e studi di fattibilità, coordinamento lavori, elaborazione di progetti per opere da realizzare sul territorio degli enti locali soci;
- o Servizi cimiteriali sia diretti ai Comuni Soci nell'ambito dei Servizi strumentali affidabili ai sensi delle norme vigenti così come quelli diretti al pubblico nell'ambito dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- o Supporto tecnico, amministrativo, gestionale e di segreteria nella progettazione, realizzazione, gestione e conduzione di:
 - progetti di ricerca sviluppo e promozione;
 - attività e progetti nei settori ambientale, energetico e sociale;
 - progetti europei; opere pubbliche e di pubblico interesse;
 - nell'espletamento di appalti di lavori, servizi e forniture;
 - raccolta ed elaborazione di dati ed informazioni;
 - sistemi informativi ed informatici;
 - siti web e piattaforme internet;
 - rete di banda larga;
 - immobili;
 - sistemi museali, bibliotecari, di eventi culturali, turistici, sportivi e di volontariato;
 - opere pubbliche in generale;il tutto da realizzare sul territorio degli enti locali soci;
- o Svolgimento in affidamento di attività manutentive per conto degli Enti soci quali:
 - edifici pubblici, monumenti e strade;
 - disinfezione, disinfestazione e derattizzazione, dezanzarizzazione;
 - taglio erba, raccolta foglie in aree pubbliche;
 - gestione del verde e dell'arredo urbano;
 - opere di bonifica e regimentazione delle acque;
- o Gestione diretta di immobili, attività e servizi strumentali all'ente quali:
 - energy management, facility management e di global service;
 - palestre ed impianti sportivi;
 - servizi e risorse a rilevanza sociale in genere;
 - trasporto scolastico;
 - navigazione;
 - mobilità.
- Garda Uno S.p.A. ha sviluppato, nel tempo, proprie capacità e competenze tecniche tali da rendere disponibili ai propri Comuni soci attività di: analisi, studio, pianificazione, progettazione, valutazione di impatto ambientale, realizzazione e costruzione, direzione lavori, collaudo, manutenzione e gestione di beni immobili di proprietà pubblica, di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, nonché le relative attività di supporto tecnico amministrativo;
- Garda uno S.p.A. è un'azienda costituita da personale di tipo tecnico, tecnologico, amministrativo ed operativo con elevata professionalità, dotati di mezzi e strumentazioni idonee, in grado di condurre direttamente i vari servizi pubblici ricevuti in affidamento dai Soci;
- Garda Uno S.p.A. opera in regime di in house providing, in coerenza con quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e dall'art. 16 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n.175,

sussistendo tutti i requisiti delineati dalla normativa e dalla giurisprudenza, comunitaria e nazionale, di riferimento che permettono affidamenti diretti secondo il suddetto modulo operativo;

- Garda Uno S.p.A. è, infatti, iscritta nell'Elenco delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società in house, previsto dall'art. 192 del citato D.Lgs. n. 50/2016, come da deliberazione del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 702 del 24 luglio 2018;
- l'Assemblea Soci di Garda Uno S.p.A., di cui il Comune ne fa parte, ha approvato le linee di indirizzo ed il Budget previsionale per i prossimi esercizi, finalizzato ad individuare le attività ed i servizi potenzialmente affidabili alla Società in coerenza con l'oggetto sociale della medesima, demandando alla Giunta comunale ed ai Dirigenti dell'Ente, in base alle rispettive competenze, l'esecuzione degli indirizzi assunti.
- Lo Statuto di Garda Uno S.p.A., all'art. 4, punto 3 lettera n), prevede espressamente che la società ha per oggetto l'attività, anche strumentale, per conto degli Enti locali soci, di: "Servizi cimiteriali sia diretti ai Comuni Soci nell'ambito dei Servizi strumentali affidabili ai sensi delle norme vigenti così come quelli diretti al pubblico nell'ambito dei servizi pubblici locali di interesse economico generale".
- il Comune eserciterà, sulla propria azienda partecipata, un "controllo analogo" al proprio improntato sulla periodica verifica dei risultati che garantiscano la qualità e la funzionalità attesa;

In attuazione degli indirizzi ed atti sopra richiamati ed in considerazione dell'esistenza e perdurante vigenza di altri affidamenti in house, da parte della società partecipata Garda uno S.p.A., di servizi pubblici di interesse generale ricevuti dal presente Ente Locale o altri Enti locali soci, in applicazione dell'art. 113, comma 15-bis, del TUEL D.lgs. 267/2000 e s.m.i., e degli artt. 198, comma 1, e 204, comma 2, del D.lgs. 152/2006 e s.m.i..

Allo scopo di garantire la continuità del servizio ed al contempo valutare con attenzione le migliorie, le riqualificazioni o ristrutturazioni del servizio necessarie, il Comune è intenzionato a procedere nell'affidamento del servizio di Gestione Cimiteriale.

2.6 Le motivazioni della scelta

Il mancato ricorso al mercato è motivato innanzitutto dal particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione e il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo e un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su un soggetto terzo.

I servizi relativi alle operazioni cimiteriali previste per legge (inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione, traslazione, cremazione) hanno infatti carattere di "servizio pubblico necessario", derivante dalla necessità di doverne garantire la fornitura per motivi sanitari ed ambientali e presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e di mantenimento della sacralità dei luoghi dedicati alla memoria della collettività locale.

La configurazione dei servizi cimiteriali e necroscopici quali "servizi pubblici locali" comporta obblighi di universalità e socialità, che potranno essere garantiti con maggiore sicurezza attraverso il controllo esercitato sul soggetto affidatario scelto di cui il Comune di PROVAGLIO D'ISEO è socio.

Vista la particolare 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, anche con riguardo alla salute pubblica.

Garda Uno SpA ha acquisito negli anni l'esperienza e la versatilità necessarie per gestire le particolarità legate al territorio, garantendo efficacia e qualità del servizio in tutti gli ambiti di attività nel rispetto delle norme afferenti alla tutela dell'igiene e della salute pubblica.

Garda Uno pertanto risulta idonea per la gestione in oggetto.

Si deve considerare che l'attuale dotazione organica del personale interno del Comune non consente di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto.

Mantenere in capo all'Ente l'onere di gestione del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo comporterebbe un impegno di risorse per la riduzione dei costi transattivi anche a causa della moltiplicazione degli interlocutori. L'esternalizzazione del servizio consente quindi di ottimizzare l'impiego delle risorse del Comune.

Per la valutazione della congruità economica dell'offerta non è possibile procedere con un semplice confronto diretto tra i costi previsti da Garda Uno e prezzi di mercato in quanto il servizio proposto costituisce un pacchetto completo di attività comprensivo della gestione degli stessi.

L'offerta è valutata economicamente congruente sulla base delle seguenti considerazioni:

- i costi computati per il personale risultano conformi a normali contratti lavorativi per attività di questa tipologia;
- il canone previsto è comprensivo della disponibilità delle attrezzature, il cui costo è stato valutato mediante analisi di mercato.

In merito al mancato ricorso al mercato si specifica che la modalità di affidamento ed i costi in essa previsti presentano, sotto un profilo economico, in numerosi aspetti:

- Il costo fisso delle prestazioni permette al Comune delle valutazioni, in sede di budget previsionali, puntuali che riducono il rischio a carico del Comune;
- le eventuali marginalità derivanti dal servizio condotto, per i patti ed accordi concordati, rimangono comunque nella disponibilità del Comune stesso da reinvestire nello specifico servizio;
- la partecipazione diretta del Comune nella stesura delle linee strategiche di Garda Uno e quindi nella revisione di possibili costi gestionali;
- la possibilità di formulare un'eventuale proposta per l'aggiornamento del Piano Cimiteriale e all'eventuale revisione del Regolamento di Polizia Mortuaria.

2.7 Verifica della sussistenza delle condizioni per l'affidamento diretto "in house" di Garda Uno S.p.A..

Come precedentemente accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

- 1) che in Garda Uno S.p.A. non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati;
- 2) che oltre l'80% dell'attività di Garda Uno è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati "in house" dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti (Comuni soci);
- 3) che il Comune affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Verificato che Garda Uno S.p.A.:

- opera in regime di in house providing, in coerenza con quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e dall'art. 16 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n.175, sussistendo tutti i requisiti delineati dalla normativa e dalla giurisprudenza, comunitaria e nazionale, di riferimento che permettono affidamenti diretti secondo il suddetto modulo operativo;
- è iscritta nell'Elenco delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società in house, previsto dall'art. 192 del citato D.Lgs. n. 50/2016, come da deliberazione del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 702 del 24 luglio 2018;

- l'Assemblea Soci di Garda Uno S.p.A., di cui il Comune ne fa parte, ha approvato le linee di indirizzo ed il Budget previsionale per i prossimi esercizi, finalizzato ad individuare le attività ed i servizi potenzialmente affidabili alla Società in coerenza con l'oggetto sociale della medesima, demandando alla Giunta comunale ed ai Dirigenti dell'Ente, in base alle rispettive competenze, l'esecuzione degli indirizzi assunti;
- ha caratteristiche tali per cui il Comune socio può esercitare un "controllo analogo" al proprio adottato improntato sulla periodica verifica dei risultati economici e tecnici che garantiscano le qualità e le funzionalità attese.

Si può affermare che:

- riguardo al requisito sub 1), i capitali di Garda Uno sono al 100% di proprietà dei seguenti Comuni:

Ente socio	Azioni	Quota %
Calcinato	10.000	0,10%
Calvagese	205.000	2,05%
Carpenedolo	100.000	1,00%
Comunità Montana	100.000	1,00%
Desenzano	2.186.000	21,86%
Gardone Riviera	234.000	2,34%
Gargnano	283.000	2,83%
Gottolengo	10.000	0,10%
Leno	10.000	0,10%
Limone	98.000	0,98%
Lonato	1.083.000	10,83%
Magasa	20.000	0,20%
Manerba	303.000	3,03%
Manerbio	10.000	0,10%
Moniga	156.000	1,56%
Muscoline	10.000	0,10%
Padenghe	312.000	3,12%
Polpenazze	176.000	1,76%
Pontevico	10.000	0,10%
Pozzolengo	264.000	2,64%
Provaglio d'Iseo	10.000	0,10%
Provincia di Brescia	976.000	9,76%
Puegnago	234.000	2,34%
Roé Volciano	381.000	3,81%
Salò	937.000	9,37%
San Felice	264.000	2,64%
Sirmione	575.000	5,75%
Soiano	127.000	1,27%
Tignale	117.000	1,17%
Toscolano Maderno	300.000	3,00%
Tremosine	185.000	1,85%
Valvestino	20.000	0,20%
Verolanuova	10.000	0,10%
Azioni proprie	284.000	2,84%

- riguardo al requisito sub 2), Garda Uno svolge la quasi totalità delle proprie attività in favore dei comuni soci. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio con i diversi comuni;
- riguardo al requisito sub 3), Garda Uno è società operante in regime di "in house providing" dei comuni soci, ovvero sottoposta a controllo analogo, nel rispetto della normativa vigente, in quanto le Amministrazioni esercitano sulle persone giuridiche di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative);

e, quindi, l'affidamento "in house" a Garda Uno è assolutamente compatibile con la normativa vigente.

In relazione, altresì, all'assenza di vocazione commerciale si specifica che l'oggetto sociale di Garda Uno, evidenzia, come si è detto, che tra i servizi fondamentali rientrano quelli di cui al contratto in argomento.

Si deduce che Garda Uno nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100%), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di "governance" che presenta e per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano lo statuto sociale.

Infine 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 sui servizi un maggior controllo, più incisivo e penetrante rispetto all'appaltatore privato.

Inoltre la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione del servizio e in particolare:

- capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e comunque competitivi;
- ha una gestione in equilibrio;
- presenta una situazione economico e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- è in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio essendo in possesso, altresì, di certificazioni ed abilitazioni professionali specifiche.

2.8 Durata dell'affidamento

Come rilevato nei paragrafi precedenti, al fine di determinare la durata dell'affidamento del Servizio ad Garda Uno S.p.A., vanno considerate le seguenti evenienze:

- 1) il contratto del servizio in essere scadrà in data 31/12/2020;
- 2) la proposta di gestione del servizio, presentata da parte di Garda Uno S.p.A. all'amministrazione comunale, potenzialmente si articolerà in due fasi una prima di conduzione ordinaria, svolta con la precedente Convenzione ed una successiva di Finanza Progetto. La prima, di conduzione ordinaria e straordinaria, sarà utile per acquisire la necessaria conoscenza necessaria a condividere una proposta progettuale generale di riqualificazione ed efficientamento da sottoporre all'approvazione dell'amministrazione.

Considerando che la proposta di Garda Uno S.p.A. rappresenta appieno gli obiettivi dell'Amministrazione e che una corretta gestione ed una riqualificazione del Complesso Cimiteriale rappresenta un'importante opportunità per l'Ente locale di ridurre i costi del servizio e migliorare la fruibilità del luogo.

Si condivide di determinare la durata in anni 4.

Alla naturale scadenza della Convenzione, Garda Uno non potrà pretendere ulteriori rimborsi o indennizzi di sorta, essendo pagato di ogni suo avere e diritto, con quanto il Comune corrisponderà sulla base dell'offerta, così come presentata ed accettata, fatto salvo per quanto ancora dovuto e non corrisposto alla data di scadenza della Convenzione.

In ogni caso, alla scadenza della Convenzione, Garda Uno, per evitare l'interruzione del pubblico servizio, dovrà continuare a prestare la propria opera agli stessi patti e condizioni vigenti al momento della scadenza stessa, fino a quando il Comune non avrà provveduto ad esperire una nuova procedura di gara e/o affidamento o avrà assunto la diretta gestione degli impianti oggetto della presente Convenzione.

2.9 Importo delle prestazioni incluse

L'ammontare presunto annuo della Convenzione è fissato in complessivi 33.500 €/anno (comprensivo degli oneri di sicurezza) + IVA.

Si rimanda per un dettaglio maggiore allo schema di contratto e di capitolato speciale di appalto per la gestione del servizio.

2.10 Prestazioni escluse dal canone omnicomprendivo

Le prestazioni non incluse nel canone annuo saranno valorizzate "a misura", saranno calcolate come da prezzario di cui al capitolato speciale di appalto o mediante preventivo specifico.

Resta inteso che qualsiasi prestazione diversa da quelle indicate precedentemente e non rientrante nel corrispettivo omnicomprendivo potrà essere eseguita da Garda Uno solo previa approvazione dell'intervento da parte del Comune.

3 MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN HOUSE

La convenienza del presente contratto non si misura unicamente in termini puramente economici, come sopra già indicato, ma in termini generali di gestione.

La struttura tecnica ed operativa in organico permanente alle aziende permette al Comune flessibilità e un accesso immediato a consulenze e progettualità sempre innovative ed efficienti in supporto ad interventi di conduzione, riqualificazione ed efficientamento.

Per la collettività la disponibilità di numero verde per la segnalazione dei guasti da parte dei cittadini e l'apertura di ticket d'intervento direttamente dagli uffici comunali permetteranno l'aumento del livello di sicurezza.

Tutto quanto sopra comporta dei sicuri benefici per la collettività, in particolar modo a livello di sicurezza e pronto intervento.

Inoltre, con il miglioramento e l'incremento dei servizi svolti, si renderà più efficiente ed efficace (in quanto coordinata da un unico centro) la struttura dei servizi offerti a giovamento di tutta la collettività con la possibilità, concreta, di mantenimento dei supporti locali (sportello utenza unico per più servizi).

La forma gestionale ordinaria proposta sposa perfettamente la modalità della: "gestione per conto del Comune" ove l'azienda è sostanzialmente il braccio operativo del Comune nelle forme più vantaggiose possibili della condivisione delle risorse tecniche ed operative. Tecnici esperti ed operativi altamente professionali in condivisione, quindi, 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, tale modalità di affidamento risulta opportuna.

In merito al mancato ricorso al mercato si specifica che la modalità di affidamento ed i costi in essa previsti presentano, sotto un profilo economico, in numerosi aspetti:

- Il costo fisso delle prestazioni permette al Comune delle valutazioni, in sede di budget previsionali, puntuali che riducono il rischio a carico del Comune;
- le eventuali marginalità derivanti dal servizio condotto, per i patti ed accordi concordati, rimangono comunque nella disponibilità del Comune stesso da reinvestire nello specifico servizio;
- la partecipazione diretta del Comune nella stesura delle linee strategiche di Garda Uno e quindi nella revisione di possibili costi gestionali;
- la possibilità di formulare un'eventuale proposta per l'aggiornamento del Piano Cimiteriale e all'eventuale revisione del Regolamento di Polizia Mortuaria.

La gestione del servizio ordinario di gestione cimiteriale attraverso il modello della società in house consente agli Enti locali di svolgere sia le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio e di partecipare concretamente alla "gestione" dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Si è quindi in presenza di un modello che si pone in alternativa a modelli gestionali in cui, al di là degli indirizzi espressi dagli Enti Locali, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale privato, che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara o che rappresenta il partner industriale di una società mista pubblico-privata.

Il modello in house è l'unico in grado di coniugare insieme:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali senza che questo venga anteposto alla logica del profitto;
- un approccio imprenditoriale necessario per garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa;

L'affidamento a Garda Uno S.p.A. del servizio di gestione cimiteriale da parte del comune è motivato dalla sussistenza delle seguenti ragioni:

- convenienza economica;
- convenienza in termini di efficacia nella gestione del servizio;
- compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno;

Per la valutazione della convenienza economica dell'offerta non è possibile procedere con un semplice confronto diretto tra i costi previsti da Garda Uno e prezzi di mercato in quanto il servizio proposto costituisce un pacchetto completo di attività comprensivo della gestione degli stessi.

L'offerta è valutata economicamente congruente sulla base delle seguenti considerazioni:

- i costi computati per il personale risultano conformi a normali contratti lavorativi per attività di questa tipologia;
- il canone previsto è comprensivo della disponibilità delle attrezzature, il cui costo è stato valutato mediante analisi di mercato.

Lo Statuto di Garda Uno prevede inoltre che: "la società ha l'obbligo di realizzare e gestire la parte prevalente della propria attività con gli Enti locali soci.", L'attività sarà svolta nell'interesse degli enti locali soci, secondo principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale evitando pregiudizio alla redditività e al valore della partecipazione degli stessi Enti.

Il fine di Garda Uno è quello di gestire il Servizio con standard qualitativi elevati nell'interesse delle comunità locali di riferimento.

Garda Uno S.p.A., pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue principalmente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

3.1 Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio

La qualità e l'efficienza del servizio assicurato da Garda Uno S.p.A. sono attestati da riconoscimenti ricevuti anche da altri Comuni soci.

4 CONCLUSIONI

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine al nuovo contratto per il servizio cimiteriale, che porta a considerare vantaggioso e conveniente, per l'amministrazione comunale, l'affidamento diretto "in house" a Garda Uno S.p.A. dei servizi descritti nell'ambito della proposta e nello schema di contratto/convenzione trasmesso.

Inoltre, ed in linea generale, l'affidamento "in house" ad Garda Uno S.p.A., del servizio in argomento risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del solo contratto;
- i costi sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente, realizzando Garda Uno S.p.A. una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna e, con l'introduzione di alcune migliorie al contratto di riscontro economico, la proposta di Garda Uno S.p.A. risulta effettivamente vantaggiosa.

Provaglio d'Iseo 05/11/2020

Il Responsabile dell'Area Tecnica
Ing. Marzio Consoli

"Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del Testo Unico D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 ed del D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82 e norme collegate - sostituisce il testo cartaceo e la firma autografa".