



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

Responsabile del procedimento:

Dott.ssa Daniela Cozzi

Sede: Via Gabriele D'Annunzio 120 – 64100 Teramo

Tel: 0861/324284

Cell: 339/2922076

GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI

**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) NONCHÉ SULLA CONGRUITÀ
ECONOMICA EX ART. 192 DEL FD.LGS. 18 APRILE 2016 N. 50**



INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione dei servizi cimiteriali
Ente affidante	Comune di Teramo
Tipo di affidamento	Concessione di servizi (<u>art. 3, comma 1, lettera vv)d. lgs. 50/2016</u>)
Modalità di affidamento	Diretto a società in house
Durata del contratto	Quindici anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento a società in house (ex D.L.179/2012 art.34 comma 20)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Teramo

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Cozzi Daniela
Ente di riferimento	Comune di Teramo
Area/servizio	Area 4- Servizi demografici
Telefono	0861324284
Email	d.cozzi@comune.teramo.it
Data di redazione	15/03/2021



Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento sia preceduto da *“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”* (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20)

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Teramo.

In particolare con la relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione dei Servizi Cimiteriali del Comune di Teramo, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.



SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Disciplina nazionale

- Testo Unico delle leggi sanitarie vigente n. 1265/1934 che disciplina le attività connesse con la morte umana, trasporto e seppellimento ed in particolare:
- Titolo IV - *Della Polizia mortuaria* artt. dal 337 al 345;
- Codice Civile - artt. 822- 827 incluso;
- D.P.R. 10 settembre 1990, n.285 “ *Approvazione del regolamento di polizia mortuaria*”;
- L. n. 146 del 12 giugno 1990 “Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge”;
- D.M. Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del 28/5/1993, di individuazione dei servizi indispensabili dei Comuni, come definiti dall'art.37, lett. h, del D. LGS. 30/12/1992 n. 504;
- Legge 29 dicembre 1993 n. 578 “ *Norme per l'accertamento e la certificazione di morte*”;
- D.M. 22 agosto 1994 n. 582 “ *Regolamento recante le modalità per l'accertamento e la certificazione di morte*”;
- D.P.R. 3 novembre 2000 n. 396 “ *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile*”, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127;
- Legge 28 febbraio 2001 n. 26;
- Art. 113 del Testo Unico Ordinamento Enti Locali (Decreto Legislativo 267/2000)

Giurisprudenza

La sentenza del 7 aprile 1999 n. 443 della suprema Corte di Cassazione civile ha chiarito che le attività inerenti ai servizi cimiteriali rientrano tra quelle di pertinenza della Pubblica Amministrazione e sono regolate da norme di diritto pubblico (artt. 337 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 e segg.; D.P.R. 803/1975 e D.P.R. 285/1990)

Disciplina Regionale

L.R. 14.08.1981 n. 32 (artt.1,9,18) “ *Trasferimento alle ULSS delle funzioni in materia igienico-sanitaria*”;
L.R. 14.09.1989 n. 85 ;
L.R. n. 41 DEL 10.08.2012 “ *Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria*”;
L.R. n. 54 del 18.12.2013 di modifica alla legge n. 41/2012;



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

Circolare 8.03.2000 n. 8254\$ “ Indicazioni operative in materia di polizia mortuaria e medicina necroscopica”

Disciplina comunale

Regolamento comunale di polizia mortuaria e gestione dei servizi cimiteriali



SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica (si veda parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona).

Per quanto attiene al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme, i servizi cimiteriali rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente 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.

I Servizi cimiteriali possono definirsi come l'insieme delle attività connesse e svolte all'interno del "recinto cimiteriale" che è definito come "demanio pubblico inalienabile" come è stato specificato dal Codice Civile con gli artt. dall'822 all' 827.

Il Comune, dunque è responsabile del cimitero comunale in quanto "area del demanio comunale" ed allo stesso competono la cura e la gestione dell'area cimiteriale non solo attraverso il principio normativo dell'art. 337 della L. 1265/1934 che stabilisce "Ogni Comune deve avere almeno un cimitero a sistema di inumazione, secondo le norme stabilite nel regolamento di Polizia mortuaria. ..." ma anche per gli effetti della natura demaniale dell'area e della competenza in materia di Polizia mortuaria.

Dopo l'entrata in vigore dell'attuale Regolamento nazionale di Polizia mortuaria (DPR n. 280/1990) è stata approvata la legge 28 febbraio 2001 n. 26 con la quale i servizi cimiteriali sono divenuti servizi pubblici locali a domanda individuale, ossia a titolo oneroso per l'utenza, fatti salvi i casi di indigenza, stato di bisogno o disinteresse da parte degli aventi titolo a disporre del "de cuius".

Precedentemente al 2001 con il D.M. del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del 28/5/1993, sono stati individuati i servizi indispensabili dei Comuni, come definiti dall'art. 37, lett. h, del D. LGS. 30/12/1992 n. 504, che li definisce "rappresentanti delle condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e come diffusi nel territorio con caratteristica di uniformità".

Tra i servizi indispensabili dei Comuni, dunque, vengono ricompresi pure quelli "necroscopici e cimiteriali", che così possiedono inequivocabilmente il carattere di servizio pubblico locale da svolgere dietro versamento di una tariffa la quale deve essere (generalmente) corrispondente all'intera spesa complessiva che il comune sostiene per svolgere quel servizio.

Il servizio cimiteriale consiste essenzialmente in:

- concessione di loculi;



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

- concessione di celle ossario;
- concessione aree per cappelle;
- concessione aree per edicole funerarie;
- concessione cappelle gentilizie;
- servizio di custodia e sorveglianza;
- servizio di front office;
- servizi tecnico-gestionali;
- operazioni cimiteriali (inumazioni, esumazioni ordinarie e straordinarie, tumulazioni, estumulazioni ordinarie e straordinarie, traslazioni, deposito resti o ceneri in ossario o in loculo, chiusura loculo frontale, loculo laterale, cella ossario, riapertura loculo per inserimento di altri resti mortali);
- trasferimento salme;
- trasporto salme;
- illuminazione votiva;
- riscossione, anche coattiva, dei canoni di concessione e delle tariffe stabilite per le prestazioni di cui sopra);
- servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- raccolta e smaltimento rifiuti cimiteriali;
- servizio di gestione e manutenzione del verde.

Tutte le attività come sopra elencate possono essere gestite direttamente o tramite affidamento nelle modalità consentite dalla normativa vigente; in caso di affidamento esterno restano comunque riservate al Comune le seguenti funzioni:

- supervisione di tutte le attività svolte dal gestore;
- competenza istituzionale nei rapporti con i soggetti di controllo esterni, con possibilità di rivalsa in caso di accertata inadempienza da parte del gestore
- attività di Polizia Mortuaria;
- programmazione dell'attività annuale delle esumazioni ed estumulazioni, in coordinamento con il gestore;
- determinazione delle tariffe relative all'erogazione del servizio;
- verifiche periodiche sulla corretta effettuazione delle prestazioni.

L'assetto gestionale richiesto per le attività di cui si compone il servizio cimiteriale deve essere tale da coniugare competenze tecnico-amministrative capaci di assicurare efficienza, economicità ed efficacia nell'erogazione dei servizi; l'assetto gestionale deve tendere ad un'ottimizzazione di costi ed, in particolare, di quelli relativi ai fattori produttivi fissi, i quali rimangono invariati anche in caso di particolare fluttuazione negativa della domanda del servizio.

I servizi cimiteriali, come servizi pubblici locali, devono essere forniti secondo i principi di cui :



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

- alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"
- alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 aprile 1994 che contiene le linee guida per la realizzazione della carta dei servizi (ad esempio gli standard di qualità e il monitoraggio del grado di soddisfazione degli utenti);
- al D.L. n.163 del 12 maggio 1995 convertito nella Legge n.273 dell'11 luglio u.s., "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle P.A." con il quale è stata dettata la disciplina procedurale per il miglioramento della qualità dei servizi, demandando al Presidente del Consiglio dei Ministri di fissare, con proprio provvedimento, gli schemi generali di riferimento delle carte dei servizi.
- alla Direttiva emanata dal Ministro della Funzione Pubblica del 24/03/2004 "Rilevazione della qualità percepita dai cittadini";
- alla Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 20/12/2006 in tema di qualità dei servizi e miglioramento continuo;
- al Manuale per l'attuazione della Direttiva servizi 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006;

che sono:

- il principio dell'uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti;
- deve essere garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;
- i servizi devono essere erogati in maniera continua e regolare;
- gli utenti devono essere trattati con obiettività, giustizia ed imparzialità;
- il diritto alla partecipazione del cittadino deve essere sempre garantito, come deve essere garantita l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore.

Gli standard qualitativi da raggiungere ed indicati dal Comune annualmente-attraverso una programmazione condivisa con il gestore- devono essere ispirati ai principi fondamentali di uguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficacia ed efficienza di cui all'allegato 1 del D.P.C.M. 27 gennaio 1994, nonché al rispetto degli standard qualitativi quali diritti fondamentali degli utenti, ai sensi dell'articolo 1, L. 30/7/1998, n. 281 e delle Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 11 del D. Lgs. 286/1999. di cui sopra; essi devono essere monitorati e misurati attraverso un adeguato sistema di raccolta dati ed elaborazione degli stessi; gli standard vengono codificati nella Carta dei Servizi Cimiteriali del Comune, con l'intento di monitorare e migliorare la qualità del servizio offerto.

La Carta dei Servizi, così come definita dalla disciplina sopracitata, è, in particolare, il documento con il quale ogni Ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi, stabilisce le modalità di erogazione dei servizi, fissa gli standard di qualità e informa l'utente sulle modalità di tutela previste.



La Carta dei Servizi non è una semplice guida: essa è un documento che stabilisce un “patto”, un “accordo” fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente basato su:

- indicazione e definizione degli standard e della qualità del servizio;
- semplificazione delle procedure anche tramite l’informatizzazione;
- costruzione degli elementi che strutturano il pacchetto dei servizi;
- promozione del servizio e informazione del servizio verifica del rispetto degli standard del servizio;
- predisposizione di procedure di ascolto e customer satisfaction, di semplice comprensione e di facile utilizzazione;
- in caso di disservizio, il diritto alla tutela esercitabile mediante lo strumento del reclamo e dell’eventuale ricorso all’istituto del Difensore Civico;
- coinvolgimento e partecipazione del cittadino-utente alla definizione del progetto.

Gli standard di qualità del servizio devono essere anche , preferibilmente, certificati – sia con relazione ai processi sia con relazione ai prodotti - attraverso i sistemi maggiormente in uso (BRC, IFS, ISO 22000, ISO 9001).

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

I servizi cimiteriali costituiscono attività di pubblico interesse (articolo 1 della L. n.146/90) che presentano aspetti particolarmente rilevanti in relazione alla tutela dell’igiene, salute ed incolumità pubblica. Tali servizi devono essere resi prontamente disponibili ed accessibili a tutta la cittadinanza nella stessa misura e devono essere svolti con regolarità, continuità e completezza; per gli stessi non è in alcun modo possibile l’interruzione o l’abbandono del servizio.

Per servizi pubblici ed universali si intendono “i servizi forniti dietro remunerazione, che assolvono missioni d’interesse generale e che sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico” (cfr Commissione Europea).

L’attribuzione di specifici obblighi di servizio pubblico sono individuabili, essenzialmente, nella gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica in quanto trattasi di servizi che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti.

Tale fattispecie non ricorre, dunque, per i servizi cimiteriali i quali, invece, vengono qualificati come servizi pubblici locali a rilevanza economica (si veda parere dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato con parere n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona).

Dall’analisi della tipologia dei servizi cimiteriali risulta, dunque, che, se affidati dal Comune all’esterno:

- a) Il Comune non riconosce al gestore alcun tipo di remunerazione per obbligo di servizio pubblico, il quale deve essere comunque assicurato dal gestore in continuità;
- b) il gestore è tenuto al perseguimento dell’equilibrio economico-finanziario durevole attraverso una gestione interna improntata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità;



ATTUALE GESTIONE SERVIZI CIMITERIALI DEL COMUNE DI TERAMO

I servizi cimiteriali del Comune di Teramo vengono attualmente assicurati dalla Te.Am. Teramo Ambiente S.p.A giusta convenzione in essere n. 5237 del 28/02/2006, in esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale di Teramo n. 14 del 02/02/2006.

Si riporta, di seguito, relazione illustrativa dello stato della convenzione relativa ai servizi cimiteriali aggiornata al mese di dicembre 2020.

I servizi svolti dalla Società interessano 16 cimiteri distribuiti sull'intero territorio comunale, per una estensione complessiva di mq 71.110 circa e contemplano le attività trasferite dall'art. 2 "Concessione servizi cimiteriali".

Il 3 agosto 2007, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 74, è stato approvato il primo Piano Regolatore Cimiteriale Urbano (P.R.C.U.), strumento finalizzato alla programmazione, all'organizzazione, al dimensionamento ed all'analisi dello sviluppo nel tempo delle attività cimiteriali in senso lato, il tutto ai sensi del capo X (Costruzione dei cimiteri, Piani cimiteriali, Disposizione tecniche generali) del vigente D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Regolamento di Polizia Mortuaria), dotato di Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) per la disciplina della scelta del materiale e delle tipologie architettoniche dei futuri interventi edilizi.

Le attività di gestione attualmente esercitate dalla Società sono le seguenti:

- concessione di manufatti posti all'interno della struttura (loculi e rinnovi, cellette ossario, cappelle con portico, terreni per edicole e cappelle, lampade votive);
- tumulazioni ed estumulazioni, inumazioni ed esumazioni, traslazioni, servizio di custodia, raccolta, recupero e trasporto salme, servizio sepoltura per indigenti, trasporto e smaltimento dei rifiuti cimiteriali;
- attività tecniche e progettuali, relativamente a nuove opere e manutenzione programmata;
- pulizia e manutenzione ordinaria di viali ed aree verdi, al lavaggio periodico delle pavimentazioni, alla manutenzione ordinaria delle attrezzature, alle disinfestazioni periodiche;
- recupero volontario e coattivo delle tariffe cimiteriali;
- gestione banche dati e planimetrie, registrazioni ed archiviazione.

Le attività sopra riportate sono oggetto di specifiche procedure, costituenti parte integrante del Sistema di Gestione Aziendale Integrato conforme alle norme 9001, 14001 e 18001 ed oggetto di verifiche periodiche di un Organismo di certificazione accreditato.

Nel corso del tempo sono state attuate migliorie ed ottimizzazioni presso gli uffici, sia in termini strutturali e di risorse umane (potenziamento front-office e back-office), sia in



termini di procedure amministrative ed informatizzazione, a completamento di un percorso virtuoso intrapreso già nei precedenti anni ed atto a fornire un migliore servizio complessivo all'utenza.

Si riassumono gli interventi principali:

- 1) ottimizzazione e riorganizzazione degli uffici aziendali;
- 2) sportello utenti: è stato raddoppiato, con incremento delle relative strutture hardware e ristrutturazione front-office (ampliamento postazione ricezione utenza);
- 3) semplificazione procedure di incasso per servizi erogati, con istituzione di cassa aziendale e relativa semplificazione delle procedure per l'utenza, costituita in particolare da anziani e attivazione del POS;
- 4) predisposizione, miglioramento ed aggiornamento della modulistica per i servizi;
- 5) implementazione e costante miglioramento del software di gestione dedicato ai servizi cimiteriali;
- 6) organizzazione del protocollo informatico e gestione dei flussi documentali.

Personale addetto ai servizi cimiteriali

Il personale attualmente utilizzato per il complesso delle attività è riportato nella tabella che segue.

Servizi Cimiteriali				
Nr.	Data Ass.	Mansioni	% Part-Time	Livello
1	01/02/05	Impiegato		6A
2	06/02/10	Impiegato		3B
3	16/04/04	Operatore		3A
4	01/03/96	Operatore		4A
5	12/05/14	Operatore		3B
6	01/03/96	Operatore		3A
7	18/01/10	Operatore		3B
8	01/03/96	Operatore		4A
9	01/03/04	Operatore		3A



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

10	18/01/10	Operatore		2A
11	01/03/96	Add. Pulizie	60,00%	1B
12	01/01/18	Add. Pulizie	50,00%	J
13	01/03/96	Add. Pulizie	50,00%	1B
14	01/01/18	Add. Pulizie	50,00%	J
15	01/01/18	Add. Pulizie	50,00%	J

Tabella 1: Elenco personale dedicato al servizio

Il contratto collettivo applicato è il FISE-ASSOAMBIENTE per aziende esercenti servizi ambientali. Il personale con mansioni da impiegato coordina le attività del personale operativo e gestisce le attività di accoglienza dell'utenza, di avvio delle pratiche amministrative e di chiusura delle stesse.

Strutture, mezzi ed attrezzature

La società ha apportato notevoli investimenti nel parco attrezzature, passato da una iniziale dotazione del 2006 consistente in soli 2 montafereetri ad quella attuale che consiste in 4 montafereetri / alzaferetri, 3 lettighe sviluppabili, 2 calabare/alzastre, 1 miniescavatore per le operazioni professionali di estumulazione, tumulazione, inumazione, esumazione, predisposizione fosse e campi. Sono inoltre stati sviluppati competenza e know-how in materia di polizia mortuaria e di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, quest'ultima certificata in sistema di gestione da terzi.

La tabella che segue contiene il dettaglio delle attrezzature nella disponibilità della società Te.Am. S.p.A..



AREA 4

	Tipologia	Fabbrica e modello	Targa / Certificato / Matricola	Note
1	Porter – veicolo a motore	PIAGGIO S85LPR TRMCE	BS853RY	Benzina
2	Porter – veicolo a motore	PIAGGIO S85LPR TRMCE	DB352SN	Benzina
3	Autocarro con pedana ribaltabile	RENAULT V. I. 56 ANA 1 – 130	DP538MS	Gasolio
4	Autocarro con vasca	RENAULT MAXITY	DY963YA	Gasolio
5	Montaferetri	FERRETTI mod. E20BPC	8686	Elettrico
6	Montaferetri	FERRETTI mod. E20BPC	7234	Elettrico
7	Montaferetri	FEDA mod. Magister Automatic Combi	M0612110132	Elettrico
8	Lettiga sviluppabile	Ferretti	156	Manuale
9	Calabare	Ferretti LC887	171	Manuale
10	Lettiga sviluppabile	Ferretti L/59BT	510	Elettrico
11	Lettiga sviluppabile	Ferretti L/59BT	517	Elettrico
12	Alzastre	Ferretti ALCA4B	80	Elettrico
13	Soffiatore	Hitachi		
14	Mescolatore	Rumec EV 18	58103576	Elettrico
15	Compressore	Fini amico 25	FCCC404FNM422	Elettrico
16	Lavasciuga	COMAC Innova 55B	113002049	Elettrico
17	Rasaerba	Honda "EASYSSTART"		Elettrico
18	alzafereetri manuale (solleva solo la cassa)	light maximum	LG812110131	
19	Mola Bosch professional	GWS 18V-LI	502000651	Batteria
20	Trapano avvitatore batteria BOSCH professional	GWS 18V-LI	412001928	
21	Decespugliatore	Hitachi CEY (T)	TE 450024	data acquisto 07/06/2016
22	Decespugliatore	IBEA 40L/B/MUL		data acquisto 2019
23	Decespugliatore	IBEA 40L/B/MUL		data acquisto 2019
24	Escavatore	JCB 8018	JCB08018EH2544821	data acquisto 15/05/2017
25	Tosasepe	Hitachi CH22EBP2	P360358	data acquisto 2017
26	Soffiatore	Hitachi RB24EAP	P461767	data acquisto 2017
27	Motosega	Hitachi CS33EDTP	9768SH2G3	data acquisto 2017
28	Pompa eriatrica	Annovi reverberi car 130	42284	data acquisto 2019
29	gruppo elettrogeno	Pramag 5000		data acquisto 2019

Informatizzazione del servizio

Il servizio cimiteriale nel quadro complessivo degli obblighi convenzionali si è dotato di un software applicativo custom, denominato CIMITEAM per la gestione delle attività.

Il software, costruito attraverso l'informatizzazione dell'anagrafe mortuaria, permette di gestire tutto il flusso di documenti in entrata e in uscita necessari per l'espletamento delle attività cimiteriali. (autorizzazioni, tumulazioni, inumazioni, estumulazioni, esumazioni, trasferimenti, gestione lampade votive, contratti e fatture).

Sono state predisposte le planimetrie generali di ogni singolo cimitero in scala da 1:100 comprendenti il posizionamento dei loculi pubblici con loro identificazione sia per fila sia per piano.



Progetto SCAI - Stato di attuazione interventi progettazione e realizzazione manufatti

In riferimento allo stato di attuazione degli interventi, così come previsti dal P.R.C.U. di Teramo, la società Te.Am., ad oggi ha provveduto all'attuazione degli interventi nonché al monitoraggio dei fabbisogni, così come riepilogato nelle seguenti tabelle.

Prima l'indizione della gara a doppio oggetto, nel 2015, che prevedeva che tra i servizi messi in gara fossero compresi anche quelli relativi al cimitero urbano di Teramo ed alle relative opere, e successivamente gli eventi sismici del 2016, che hanno sconvolto il nostro territorio, con sofferenze e ripercussioni di natura economico sociale, anche per la società Te.Am. e l'Amministrazione Comunale ed hanno imposto l'adozione di azioni straordinarie ed emergenziali a causa del sisma, hanno comportato fermi, deviazioni e rivisitazioni dalle attività programmate e delle progettualità pianificate sia per il cimitero urbano di Teramo che per quelli frazionali, influenzando negativamente le attività convenzionali.



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

CIMITERO URBANO												
	LOCULI				CELLE OSSARIO				CAPPELLE PORTICATE			
	PREVIS TI (rif. PRCU)	PREVIS TI (rif. PRCU) -	RIMANEN ZE (residuo)	RICHIESTI (stato graduatori)	PREVIS TI (rif. PRCU)	PREVIS TI (rif. PRCU) -	RIMANEN ZE (residuo)	RICHIESTI (stato graduatori)	PREVIS TI (rif. PRCU)	PREVIS TI (rif. PRCU) -	RIMANEN ZE (residuo)	RICHIESTI (stato graduatori)
TERAMO	8645	6688	144		1188	468	582		150	60	0	

PROGETTO SCAI - NUOVE OPERE

OPERE RISULTANTI PROGETTATE E REALIZZATE

I° AMPLIAMENTO CIMITERO URBANO (I° E II° LOTTO FUNZIONALE)	q.tà			importo opera a base d'asta	Doc. / Rif.
LOCULI	1957				



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

CAPPELLE	90		
CELLE OSSARIO	720		
LOTTE PER CAPPELLE GENTILIZIE	98		
LOTTE PER EDICOLE	64		
			6.511.462,35 €

*Certificato agibilità
Comune di Teramo
N. 157 del 23/12/2014*



Già la realizzazione del primo ampliamento (primi due lotti) è stata caratterizzata da subito da problemi di varia natura.

Sull'area di sedime del II° Lotto Funzionale (destinato ai lotti per cappelle gentilizie ed edicole) insistevano infatti una casa colonica, linee elettriche aeree ed un trasformatore di proprietà dell'ENEL. Ciò ha comportato notevoli difficoltà per l'Amministrazione Comunale, in particolare con l'Ente gestore del servizio elettrico, per gli adempimenti del caso e per rendere libere e fruibili le aree così come previsto per l'esecuzione dei lavori da parte di Te.Am.. Il tutto, quindi, con un significativo differimento della cronologia del programma lavori previsto su tale secondo lotto (di oltre due anni) e con l'aggravamento degli adempimenti relativi al mantenimento del necessario livello di sicurezza sul cantiere.

INIZIO DEI LAVORI: 24.09.2009 -> FINE LAVORI da contratto d'appalto - (cosiddetti I e II lotto funzionale): 27.07.2011 -> SOSPENSIONE PARZIALE DEI LAVORI - (area di sedime cd. Il lotto funzionale): 22.03.2010 -> RIPRESA DEI LAVORI - (area di sedime cd. Il lotto funzionale): 25.09.2013 -> FINE LAVORI - (I e II lotto funzionale): 22.01.2014.


PROGETTO SCAI - NUOVE OPERE
OPERE RISULTANTI PROGETTATE

I° AMPLIAMENTO CIMITERO URBANO (III° E ULTIMO LOTTO FUNZIONALE)	q.tà			importo opera a base d'asta	Livello di progettazione reso:	Doc. / Rif.
LOCULI	6688					
CAPPELLE	60					
CELLE OSSARIO	468					
				10.777.439,20 €	<i>progettazione esecutiva, parziale (disegni esecutivi architettonici)</i>	Prot. 14942 del 12/06/2015, Prot. 29040 del 17/12/2015
REALIZZAZIONE NUOVI LOCULI ALL'INTERNO CIMITERO MONUMENTALE	q.tà			importo opera a base d'asta		
LOCULI	131			179.313,00 €	<i>progettazione esecutiva, parziale</i>	Elaborati del 26/09/2013



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

					<i>(disegni esecutivi architettonici)</i>
II° AMPLIAMENTO CIMITERO URBANO: IMPIANTO CREMAZIONE, SISTEMAZIONE AREE, VERDE, EDIFICI NICCHIE CINERARIE, ETC				importo opera a base d'asta	<i>progettazione esecutiva, completa</i> Prot. 15165 del 11/09/2014; prot. 1987 del 03/02/2017 e prot. 11517 del 21/06/2017; approvazione D.G. Comune di Teramo n. 188 del 29/06/2017
				2.235.000,00 €	



Relativamente ai piani di ampliamento dell'attività, è stato completato l'iter progettuale ed autorizzativo dell'impianto di cremazione che, quindi, potrà essere messo a gara previo trasferimento dell'area su cui dovrà insistere l'impianto da Te.Am. al Comune di Teramo.

Sono stati altresì terminati i progetti esecutivi per il terzo ed ultimo lotto del primo ampliamento.

Per quanto attiene le priorità di azione, sono state quindi individuate le seguenti nuove opere, da eseguire secondo un cronoprogramma da definire congiuntamente all'Amministrazione Comunale:

- Edifici loculi (aree interne, monumentale);
- Edifici loculi e cappelle (terzo ed ultimo lotto del primo ampliamento);
- Impianto di cremazione (secondo ampliamento).

Confraternita del Carmine – realizzazione nuovi loculi ed ossari

La Deliberazione di C.C n. 53/2015 prevede espressamente la volontà dell'Ente di assentire alla realizzazione del progetto di manutenzione straordinaria presentato con istanza di permesso a costruire del 12/05/2014 dalla Confraternita del Carmine, con realizzazione di n. 490 nuovi loculi e n. 1000 ossari presso il Cimitero Urbano di Teramo.

Progetto SCAI - Stato di attuazione interventi di manutenzione, ristrutturazione e restauro

Gli interventi di varia natura hanno riguardato, a titolo meramente esemplificativo, la manutenzione straordinaria di alcune linee adduzione acqua, la riparazione di perdite occulte di acqua, la manutenzione straordinaria delle coperture dei tetti degli stabili, tra cui la bonifica e rimozione delle coperture in cemento-amianto dei padiglioni nn. 5, 6, 7, 8 e 9 ed il completo rifacimento delle coperture medesime, la manutenzione e la cura del verde cimiteriale e la manutenzione delle protezioni e delle ringhiere.

L'ultimo intervento significativo di manutenzione tutt'ora in corso è relativo ai lavori di manutenzione delle cappelle porticate lato sud-est angolo padiglione 4 del cimitero urbano, resosi necessario a seguito di ingenti infiltrazioni di acqua piovana dalle coperture per un importo di circa € 30.000,00 oltre IVA.

Il valore complessivo degli interventi di manutenzione, ristrutturazione e restauro ad oggi eseguiti è pari a € 868.015,86 oltre IVA.



Progetto SCAI - Stato di attuazione interventi di adeguamento funzionale e normativo degli impianti elettrici

Gli interventi eseguiti hanno riguardato la manutenzione delle linee elettriche esistenti, l'installazione di nuovi quadri elettrici e nuovi allacci. Il valore complessivo degli interventi di adeguamento è pari a € 145.641,75 oltre IVA.

Progetto SCAI - Stato di attuazione degli interventi di messa in sicurezza impianti e di bonifica finalizzati al risanamento delle murature

Sono stati eseguiti interventi di messa in sicurezza degli impianti (accessi, uscite di sicurezza, impianti antincendio, installazione di recinzioni, etc) ed interventi di bonifica finalizzati al risanamento delle murature affette da fenomeni di umidità, muffa e risalita capillare. Il valore complessivo degli interventi di adeguamento è pari a € 451.124,60 oltre IVA.

Principali ostacoli all'attuazione del progetto SCAI nel cimitero

Riassumiamo nuovamente le principali cause che hanno determinato i ritardi nell'attuazione del progetto SCAI che devono essere rinvenute nei seguenti accadimenti.

1. L'area di proprietà dell'Ente destinata all'ampliamento del cimitero urbano era occupata da una casa colonica abitata e da un trasformatore dell'ENEL. Tale situazione ha comportato la sospensione parziale dei lavori poiché sull'area di sedime del cd. "II° LOTTO FUNZIONALE" (finalizzato alla realizzazione del parco lotti per cappelle gentilizie ed edicole) insistevano una casa colonica (con bestiame) e linee elettriche aeree ed un trasformatore dell'ENEL. Tale ritardo è imputabile all'Ente Gestore del servizio elettrico che, di fatto, ha ostacolato l'Amministrazione Comunale nella liberazione delle aree da conferire alla Te.Am. per la messa in opera del cantiere. Ciò ha comportato un importante differimento della cronologia del programma lavori previsti su tale secondo lotto (di oltre due anni), impedendo l'effettiva esecuzione e realizzazione a regola d'arte e, soprattutto, di assicurare un adeguato e ottimale livello di sicurezza sul cantiere.



2. Il bando di gara per la selezione del nuovo socio privato e l'affidamento dei servizi ha “congelato” il completamento degli interventi di ampliamento previsti nel progetto S.C.A.I. (Servizi Cimiteriali Ambientali Integrati) per un periodo di circa due anni e mezzo come desumibile dalla corrispondenza intercorsa tra società e Comune;

3. I danneggiamenti derivanti dal sisma del 24/08/16 e successive repliche hanno impegnato la struttura nella gestione degli interventi di messa in sicurezza provvisoria necessari per l'adozione delle misure tese alla tutela della sicurezza della cittadinanza. Il ritardo sulle attività programmate è pari a circa due anni;

4. L'emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del COVID-19 ha di fatto impedito di procedere al completamento degli interventi di ampliamento previsti nel progetto S.C.A.I. (Servizi Cimiteriali Ambientali Integrati) per un periodo di circa cinque mesi.

Impianto di cremazione

E' stato approvato dalla Giunta Comunale in data 29/06/2017, atto n° 188, il progetto esecutivo dell'impianto di cremazione, da realizzarsi sempre presso il cimitero urbano di Teramo. Per quanto riguarda la dispersione delle ceneri all'interno dei cimiteri si fa riferimento alla legge regionale n. 41/2012 Regione Abruzzo art. 34/a che è consentita “in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri”. Pertanto è stata individuata l'area presso zona nuovo padiglione 25, celle ossario, a seguito di espressa autorizzazione da parte dell'Ente.

Ai fini del mantenimento del permesso di costruire per la realizzazione dell'impianto di cremazione in data 3/6/19 è stata presentata al SUAP di Teramo la pratica per la conferma dell'Autorizzazione Unica Ambientale, cosiddetta AUA. A seguito della conferenza dei servizi conseguente indetta si è in attesa del rilascio del provvedimento conclusivo.

Per consentire l'appalto dell'opera pubblica oltre al rilascio del provvedimento definitivo indicato sopra sono necessari:

- il trasferimento della proprietà dell'intera area dalla Te.Am. S.p.A. al Comune di Teramo;
- la costituzione di un diritto di superficie sull'area a favore della Te.Am. S.p.A. per poterne utilmente disporre ai fini della realizzazione dell'intervento.



Figura 2: impianto di cremazione

Nel settembre 2020, a seguito di un iter complesso, è stato finalmente ottenuto anche il titolo concessorio per l'impianto di cremazione delle salme, a mezzo provvedimento conclusivo SUAP conseguito in data 23/09/2020, n. 4940.

CIMITERI FRAZIONALI

I cimiteri frazionali del Comune di Teramo sono complessivamente 15 secondo l'elenco riportato di seguito:

- Cimitero di Rocciano – Frondarola;
- Cimitero di Poggio Cono - Poggio S.Vittorino – Cerreto;
- Cimitero di S. Atto;
- Cimitero di Rapino;
- Cimitero di Villa Rupo;
- Cimitero di Valle S. Giovanni;
- Cimitero di Castagneto;
- Cimitero di Garrano;
- Cimitero di Putignano - Villa Gesso – Magnanella;
- Cimitero di Miano;
- Cimitero di S. Nicolò;
- Cimitero di Caprafico;
- Cimitero di Forcella;
- Cimitero di Varano;
- Cimitero di Cavuccio.



I fabbricati, contenenti loculi, ossari, servizi igienici, ecc., realizzati dall'Ente in diverse epoche di costruzione si trovano in stati di conservazione diversi. A seguito degli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia nel 2016 e 2017 le condizioni di alcune strutture si sono aggravate.

I corpi di fabbrica che costituiscono i singoli cimiteri hanno diversa natura, alcuni sono privati, come le cappelle ed i loculi disposti su file verticali, mentre alcuni padiglioni sono totalmente pubblici. Inoltre, in quasi tutti i cimiteri sono presenti delle chiese, spesso vincolate e di proprietà della curia vescovile, la maggior parte classificate inagibili di tipo "E" dopo gli eventi sismici.

Il 31/01/2014 con D.C.C. n. 7, è stato approvato il primo Piano Regolatore Cimiteriale Frazionale (P.R.C.F.): strumento finalizzato alla programmazione, l'organizzazione, il dimensionamento e l'analisi dello sviluppo nel tempo delle attività cimiteriali in senso esteso ai sensi del capo X (Costruzione dei cimiteri, Piani cimiteriali, Disposizione tecniche generali) del vigente D.P.R. 10 settembre 1990, n.285 (Regolamento di Polizia Mortuaria), dotato di Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) per la disciplina della scelta del materiale e delle tipologie architettoniche dei futuri interventi edilizi.

La zonizzazione così approvata, formulata dalla società al di fuori degli accordi convenzionali, è stata un punto di riferimento essenziale per le attività dell'Ente ed ha costituito uno strumento di evidenza delle aree a disposizione per gli uffici cimiteriali della società, fondamentale per la gestione delle inumazioni, ovvero delle attività di estumulazione, con eventuale inumazione (in campo consumazione).



Figura 3 – Planimetria del Cimitero Frazionale di San Nicolò a Tordino

Stato di attuazione interventi progettazione e realizzazione manufatti

Nel quadro complessivo della gestione dei cimiteri frazionali la società non ha potuto usufruire di almeno 600 loculi, previsti in convenzione e non realizzati dall'Ente. La carenza di tali risorse finanziarie, per un importo stimato di circa € 1.000.000,00 oltre IVA, non ha consentito alla società di porre in essere alcuni interventi di manutenzione e/o ristrutturazione delle strutture esistenti, compreso l'adeguamento del sistema di gestione delle acque meteoriche, di cui tuttavia la società ha eseguito le progettazioni.

La progressiva carenza di loculi (nuovi manufatti non realizzati), pur gestita dalla società attraverso le operazioni di estumulazione e esumazione, ha comportato la necessità di realizzare gli interventi dedicati individuati nello studio di fattibilità presentato dalla Te.Am. S.p.A. ed approvato dal Comune di Teramo con delibera di Giunta Comunale n. 173 del 10/8/2020 recante “Realizzazione urgente di nuovi loculi nei cimiteri urbano e frazionali al fine di scongiurare l'emergenza sanitaria connessa alla mancata disponibilità conseguente al SISMA 2016/2017”.



La realizzazione di nuovi manufatti è prevista in due fasi distinte che prevedono la realizzazione di n. 264 loculi nel Cimitero Monumentale e nei cimiteri di Cavuccio, Forcella, Miano, Poggio Cono, Putignano e San Nicolò a Tordino nei prossimi 6-12 mesi e n. 101 loculi nei cimiteri di Sant'Atto, Frondarola e Varano nei prossimi 18-24 mesi.

Stato di attuazione interventi di manutenzione, ristrutturazione e restauro

Gli interventi di natura varia hanno riguardato, a titolo meramente esemplificativo, la manutenzione straordinaria di alcune linee adduzione acqua, la riparazione di perdite occulte di acqua, il rifacimento delle coperture dei tetti degli stabili, la manutenzione e la cura del verde cimiteriale e la manutenzione delle protezioni e delle ringhiere.

L'intervento di fornitura e posa in opera di cancelli automatici avvenuto a Luglio 2018 in n. 5 cimiteri frazionali (Valle S. Giovanni, Frondarola, Cavuccio, Varano e Putignano) viene espressamente indicato atteso che ha comportato una maggiore sicurezza per i fruitori dei luoghi e una riduzione dei costi di gestione da parte della società.

La società ha predisposto nel 2014 e presentato all'Ente una progettazione per la regimentazione delle acque meteoriche nei cimiteri frazionali che non ha avuto seguito data la carenza di risorse finanziarie.

È stata programmata per il mese di Ottobre 2020 la sistemazione dell'ingresso e delle aree adiacenti, compreso il miglioramento del deflusso delle acque meteoriche e la sostituzione della fontana nel cimitero di San Nicolò per un importo stimato pari a € 9.000,00 oltre IVA.

Il valore complessivo degli interventi di manutenzione, ristrutturazione e restauro è pari a € 185.501,83 oltre IVA.

Stato di attuazione interventi di manutenzione, ristrutturazione e restauro

Gli interventi di natura varia hanno riguardato la manutenzione delle linee elettriche esistenti, l'installazione di nuovi quadri elettrici e nuovi allacci.

Il valore complessivo degli interventi di adeguamento è pari a € 68.785,63 € oltre IVA.



Stato di attuazione degli interventi di messa in sicurezza impianti e di bonifica finalizzati al risanamento delle murature

Gli interventi di natura varia hanno riguardato la messa in sicurezza degli impianti (accessi, uscite di sicurezza, impianti antincendio, installazione recinzioni, etc). La società non ha effettuato interventi di bonifica finalizzati al risanamento delle murature affette da fenomeni di umidità, muffa e risalita capillare per la carenza di risorse finanziarie.

Il valore complessivo degli interventi di adeguamento è pari a € 3.270,00 oltre IVA.

GESTIONE DEI DANNEGGIAMENTI DEL SISMA DEL 24/08/2016 E SUCCESSIVE REPLICHE

Il sisma del 24 agosto 2016 e le successive repliche (26 e 30 ottobre 2016, 18 gennaio 2017) hanno fortemente danneggiato gli edifici dei sedici cimiteri del Comune di Teramo e reso necessari significativi interventi di messa in sicurezza provvisoria e di manutenzione straordinaria, che hanno pesantemente inciso, in termini di risorse, sulla gestione ordinaria cimiteriale.

I ripetuti fenomeni sismici, a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro, hanno prodotto un quadro, di gravità crescente nel periodo, di danni tali da comportare l'inagibilità degli edifici cimiteriali, certificate dai sopralluoghi delle squadre AeDES. Nel momento più grave degli eventi (novembre 2016), si è arrivati ad una indisponibilità di loculi, luoghi ed aree tale da concretizzarsi nella intera chiusura di tre cimiteri frazionali al pubblico (Garrano, Varano e Villa Rupo), nonché alla interdizione all'accesso per oltre il 50% degli edifici dei restanti cimiteri frazionali e del cimitero monumentale di Teramo (per quest'ultimo tutti i padiglioni dal n. 1 al n. 14 e gli edifici delle cappelle porticate del nucleo vecchio). La Società è stata assorbita, fin dal 24 agosto 2016 ad oggi, dalla messa in campo di attività molteplici, quali interventi di messa in sicurezza, manutenzioni straordinarie per il ripristino di agibilità, controlli e verifiche continui post-sisma, ultimi in ordine temporale quelli attuati da ottobre 2019 fino alla data odierna, a cura di tecnico abilitato, in ottemperanza alle specifiche Ordinanze Sindacali. Grazie a tali azioni è stato possibile passare, per citare quale esempio il solo cimitero urbano, da una indisponibilità di oltre dodicimila loculi al pubblico, nel momento più grave, ad una indisponibilità odierna (relativa ai soli edifici inagibili E, oggetto di ricostruzione) di circa 2000 loculi.



Tali attività hanno impegnato ed impegnano il servizio cimiteriale in maniera molto consistente ed inevitabilmente rallentato le attività tecnico gestionali legate agli ampliamenti previsti dal progetto SCAI.

Le attività, di carattere straordinario, attuate dalla società, hanno riguardato, in sintesi:

- Lavori di messa in sicurezza post-sisma 24/8/2016 delle volte, archi inclusi, qualificanti la copertura intradossale dei portici dei padiglioni per cappelle porticate lato ovest (nn. da 43 a 84) ed est (da n. 1 a 12) nonché la copertura intradossale coprente i portici dei padiglioni per loculi (nn. 3 e 4) presso il cimitero urbano di Teramo;
- Lavori di messa in sicurezza eseguita mediante transennature ed interdizione delle aree a rischio presso il cimitero urbano di Teramo;
- Lavori di messa in sicurezza eseguita mediante transennature ed interdizione delle aree a rischio presso i quindici cimiteri frazionali del Comune di Teramo;
- Lavori di verifica speditiva dello stato delle lastre in travertino caratterizzanti i rivestimenti dell'intero lato ovest del cimitero urbano di Teramo (padiglioni dal n. 5 al n. 14) compresi;
- Realizzazione di un nuovo ingresso "a carattere provvisorio" carrabile e pedonale di accesso al cimitero urbano di Teramo;
- Studi geologici, geomorfologici, geotecnici e sismici delle aree dei cimiteri frazionali di Caprafico, Forcella, Miano, Poggio Cono, Rapino, Sant'atto e Varano;
- Interventi di riparazione e consolidamento finalizzati al ripristino dell'agibilità dei padiglioni 4, 8, 9, 10, 11 e della palazzina uffici del cimitero urbano di Teramo classificati dalle schede AeDES con esito "B" a seguito degli eventi del 24/08/2016 e seguenti;
- Interventi di riparazione e consolidamento finalizzato al ripristino dell'agibilità dei cimiteri frazionali di Valle San Giovanni, Forcella, Sant'Atto e San Nicolò a Tordino classificati dalle schede AeDES con esito "B" a seguito degli eventi del 24/08/2016 e seguenti;
- interventi di esecuzione degli accessi e percorsi in sicurezza per i soli addetti ai lavori ed alle emergenze ai quadri elettrici posti nelle aree inagibili dei padiglioni nn. 1 e 2 del cimitero urbano di Teramo;
- manutenzione opere provvisoriale e recinzioni poste in riferimento alle ordinanze sisma per i quindici cimiteri frazionali (dall'agosto 2016 ad oggi, continuativa);
- attività tecniche professionali di monitoraggio situazioni strutturali dei cimiteri urbano e frazionali, verifiche sui camminamenti, percorsi, recinzioni (dall'agosto 2016 ad oggi, continuativa).

In sostanza le attività espletate hanno garantito l'accesso al pubblico in sicurezza presso i cimiteri, in una prima fase temporaneamente chiusi, la graduale apertura al pubblico degli edifici dove era possibile intervenire strutturalmente con manutenzioni straordinarie, quali i padiglioni 8, 9 10 ed 11 e parte della palazzina uffici riaperti a novembre 2017, in



occasione della commemorazione dei defunti, ed il padiglione 4, riaperto a dicembre 2017, prima delle festività natalizie, nonché di diverse aree ed edifici dei cimiteri frazionali

Sono stati eseguiti costantemente i lavori di piccola manutenzione elettrica ed edile presso tutti i Cimiteri per garantire la fruizione in sicurezza dei luoghi.

La Società è stata impegnata, nel rispetto delle procedure previste dalle specifiche Ordinanze, ad una puntuale rendicontazione dell'attività tecnica ed economica relativa alla messa in sicurezza ed agli interventi (inagibilità di tipo "B") sui 16 cimiteri comunali.

A seguito di ulteriori ricognizioni di agibilità della Protezione Civile in tutti i 16 cimiteri del Comune di Teramo avvenute il 16 giugno 2019, il Sindaco di Teramo ha emesso le relative 16 ordinanze in cui si prende atto dei sopralluoghi effettuati dai tecnici e si ordina alla Te.Am. di effettuare una verifica mensile di tutte le opere di messa in sicurezza dei percorsi pedonali, cartellonistica di indicazione e di tutti i provvedimenti di pronto intervento eseguiti secondo le indicazioni riportate nelle schede AEDES e di produrre idonea comunicazione di riscontro delle verifiche stesse a firma di tecnico qualificato ed abilitato per legge. Il tutto in continuità con le attività già precedentemente operate dalla società nel 2016, 2017 e 2018, con appositi incarichi professionali.

Nel periodo tra novembre 2018 e novembre 2020 è stata garantita, su richiesta del Comune di Teramo ed attraverso l'istituzione della struttura comunale di protezione civile - C.O.C - (CENTRO OPERATIVO COMUNALE), la possibilità di visitare, sia pur in via eccezionale e straordinaria, i padiglioni del cimitero urbano di Cartecchio interdetti a causa degli eventi sismici.

La società nel mese di Agosto 2020 ha affidato un incarico professionale che prevede uno studio di fattibilità, stime e valutazioni tecniche ed economiche, la progettazione preliminare ("Stralcio" operativo del progetto definitivo-esecutivo), con lo scopo di consentire all'Ente di accedere ai fondi resi disponibili dall'USR e dalla Protezione Civile Nazionale per gli interventi programmati classificati di tipo E (loculi e cappelle porticate) del cimitero urbano. Tale progettazione è stata finanziata dalla Protezione civile nazionale con propria determinazione per € 740.000,00.



Gli interventi proposti qualora realizzati consentirebbero di:

- garantire il recupero della fruibilità al pubblico dei luoghi;
- recuperare i loculi dei padiglioni coinvolti per scongiurare l'emergenza sanitaria;
- garantire ai concessionari di poter utilizzare i propri loculi;
- recuperare i loculi forniti attualmente ai concessionari per sopperire alla mancata disponibilità delle strutture.

DATI ED INFORMAZIONI RELATIVI ALLA MORTALITA'

Da una analisi dei dati messi a disposizione dagli uffici cimiteriali, si evincono i dati relativi ai decessi, alle tumulazioni in loculo concesse al momento della morte, alle tumulazioni in loculi / cappella porticata / cappelle e edicole private concessi in vita, alle inumazioni ed alle urne cinerarie.

I dati in formato tabellare sono riportati sotto.

	Tumulazioni (dato complessivo)	Tumulazioni in loculo concesse al momento della morte	Tumulazioni in loculi/ appella porticata cappelle e edicole private concessi in vita	Inumazioni	Urne Cinerarie	Totale decessi
2006	425	/	/	63	/	488
2007	437	/	/	80	/	517
2008	439	/	/	94	/	533
2009	463	/	/	105	/	568
2010	/	155	309	147	36	647
2011	/	169	336	190	27	722
2012	/	156	312	164	21	653
2013	/	160	319	109	34	622
2014	/	160	319	134	42	655
2015	/	152	370	85	51	658
2016	/	272	160	108	56	596
2017	/	207	239	115	55	616
2018	/	148	249	82	23	502
2019	/	145	292	127	63	627
2020	/	109	218	69	66	628

Tabella 3: Dati relativi ai decessi

Sono state effettuate, a supporto delle attività ordinarie, complessivamente n. 1190 traslazioni, n. 1125 esumazioni e n. 1098 estumulazioni.

La proiezione di futuri decessi calcolata come media degli anni precedenti è pari a circa 600.



DATI ED INFORMAZIONI RELATIVI ALLA DISPONIBILITA' DI SEPOLTURE

Da una analisi dei dati disponibili dagli uffici cimiteriali si evincono i dati relativi disponibilità di sepolture suddivise per cimitero urbano e cimiteri frazionali.

Le cellette ossario attualmente disponibili sono 582.

CIMITERO URBANO								
	LOCULI			TERRENI PER EDICOLE			AMPLIAMENTI IN CORSO	
	PREVISI (rif. PRCU)	RIMANENZE	LOCULI RICHIESTI	PREVISI (rif. PRCU)	RIMANENZE	RICHIESTE	(a cura della TEAM)	
CIMITERO MONUMENTALE DI CARTECCHIO	8645	144	15*	64	52	0	6688 (SCAI)	44 (Studio di fattibilità – Fase 1)

* Il numero di richieste è limitato per effetto dell'indisponibilità dei loculi

Tabella 4: Dati loculi e terreni per edicole

CIMITERO URBANO			
	CAPPELLE PORTICATE	TERRENI PER CAPPELLE	AMPLIAMENTI IN CORSO



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

	PREVISTI (rif. PRCU)	RIMANENZE	CAPPELLE RICHIESTE	PREVISTI (rif. PRCU)	RIMANENZE	RICHIESTE	(a cura della TEAM)
CIMITERO MONUMENTALE DI CARTECCHIO	150	-	16	98	96	0	60 (cappelle porticate)

Tabella 5: Dati cappelle porticate e terreni

CIMITERI FRAZIONALI								
	LOCULI			TERRENI PER EDICOLE			AMPLIAMENTI IN CORSO	
	PREVISTI (rif. PRCF)	RIMANENZE	LOCULI RICHIESTI	PREVISTI (rif. PRCF)	RIMANENZE	RICHIESTE	(a cura del COMUNE)	
CAPRAFICO	370	3	10	10	10	(*)		
CASTAGNETO	35	1	2	7	7	2		
CAVUCCIO	115	0	14	13	11	0	SI (INTERNO)	25 (Studio di fattibilità – Fase 1)
FORCELLA	90	3	48	9	3	0		20 (Studio di fattibilità – Fase 1)
FRONDAROLA- ROCCIANO	0	0	64	1	1	1	SI (ESTERNO)	30 (Studio di fattibilità – Fase 2)
GARRANO	16	1	16	2	2	0		



MIANO	40	0	80	8	6	0		40 (Studio di fattibilità – Fase 1)
POGGIO CONO	15	0	100	0	0	2		15 (Studio di fattibilità – Fase 1)
PUTIGNANO	55	0	16	3	0	0		55 (Studio di fattibilità – Fase 1)
RAPINO	0	0	16	0	0	0	SI (INTERNO)	
S. ATTO	0	0	58	2	0	2	SI (ESTERNO)	16 (Studio di fattibilità – Fase 2)
S. NICOLO' A TORDINO	140	0	200	4	0	4		65 (Studio di fattibilità – Fase 1)
VALLE S. GIOVANNI	65	1	54	5	4	0		
VARANO	0	0	36	1	0	0	SI (ESTERNO)	25 (Studio di fattibilità – Fase 2)
VILLA RUPO	35	0	4	2	1	0		
(*) necessario realizzare lavori (area in pendenza, attualmente non fruibile)								

Tabella 6: Dati loculi e terreni per edicole

Dal quadro attuale e dagli scenari ipotizzati in base ai dati attualmente disponibili si evidenzia la carenza di disponibilità di loculi e fosse rispetto ai fabbisogni di breve-medio periodo.

In questa fase critica, come comunicato all'Ente, sono state bloccate le graduatorie dei loculi concessi ai viventi garantendo solo l'assegnazione del loculo al defunto.

Recupero volontario e coattivo dei crediti



Nel corso del tempo parte dei crediti maturati dalla società nello svolgimento delle proprie attività non sono stati incassati. La tabella riportata sotto chiarisce l'andamento dei crediti per cui la società ha attivato azioni di recupero e gli importi recuperati e da recuperare.

Anno	Importo totale	Importo da recuperare	Importo recuperato
2006/2014	€ 113.054,97	€ 94.001,65	€ 15.015,41
2015/2016	€ 95.438,04	€ 43.399,47	€ 52.729,82
2017	€ 54.704,66	€ 28.177,75	€ 35.234,90
2018	€ 30.073,17	€ 23.486,03	€ 17.454,51
2019	€ 72.898,73	€ 42.002,82	€ 31.101,89

Tabella 8: Recupero crediti

Il recupero crediti delle tariffe cimiteriali, si sviluppa secondo una procedura consolidata nel tempo divisa in due fasi:

FASE 1- Gli uffici inviano un sollecito di pagamento al concessionario e, qualora tale sollecito rimanga senza esito, si procede con un'ulteriore richiesta di negoziazione assistita a firma dell'avvocato incaricato dalla Società.

FASE 2 - In caso di mancato pagamento a seguito della negoziazione assistita, si procede con la vera e propria procedura di recupero giudiziale attraverso la notifica dell'atto di citazione all'avente causa presso l'autorità competente.



SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA: *IN HOUSE PROVIDING*

Nel contesto normativo di riferimento vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

In tal senso è anche 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 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:

- 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");
- oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuato 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. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti "in house" sono state finora costrette a svolgere la propria attività "esclusivamente" a beneficio



dell'amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall'erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l'altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla quest'ultima;

- 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. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

Il regime speciale degli affidamenti "in house"

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". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
2. 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.

Per il nuovo affidamento il Comune di Teramo opta per l'affidamento diretto in house providing verificata la sussistenza dei requisiti richiesti così come meglio specificato di seguito

A) Controllo pubblico

Si tratta di società a totale capitale pubblico partecipata dai seguenti enti locali e società pubbliche:



- Comune di Teramo
- MO.TE. Ambiente S.P.A.

La Società Montagne Teramane e Ambiente S.p.A. (formato da n. 21 Comuni del territorio provinciale) e' costituita ai sensi dell'art. 115, D.Lgs. 267/2000, nonché del libro V, titolo V, capo V, del Codice Civile. La suddetta società multiservizi è costituita per trasformazione dell'Azienda Speciale Consortile denominata «Consorzio comprensoriale per la costruzione e gestione associata degli impianti di smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani - comprensorio di Teramo», in acronimo "CO.R.S.U.", costituitasi ai sensi delle LL.RR. 02/1996 e 74/88 in applicazione del D.P.R. 915/1982. La Società utilizza inoltre la denominazione abbreviata di « Mo.Te.Ambiente S.P.A.». Stante la natura a prevalente capitale pubblico locale della società, possono essere soci esclusivamente enti pubblici locali così come individuati dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. 267/2000.

B) Controllo analogo

La Società sarà soggetta al controllo analogo - consistente nell'esercizio da parte dell'ente pubblico di un potere sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi, tale da influenzare in maniera decisiva gli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata- da parte degli enti locali soci, sulla base delle disposizioni statutarie ed in particolare negli articoli dedicati allo stesso nello statuto della società in questione.

C) Attività prevalente nei confronti dei Comuni soci

La Società produrrà un fatturato che sarà per la sostanziale totalità riconducibile ai servizi affidati dal Comune di Teramo.

La forma di affidamento dei servizi sarà quella della "concessione di servizi" ai sensi dell'art. 3 lett. dd) del D.Lgs. n. 50 del 2016 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il nuovo Codice, introdotto sulla spinta delle direttive comunitarie del 2014 n. 23, 24 e 25, contiene la disciplina dei contratti di appalti (di lavori, servizi e forniture) e delle concessioni, appunto come diretta conseguenza della direttiva 2014/23/UE: la concessione di servizi genera la procreazione di un rapporto che vede interessata la pubblica amministrazione come concedente del servizio, il cosiddetto concessionario e coloro che usufruiscono del servizio, in capo ai quali grava il costo del servizio stesso; negli appalti di servizi la prestazione viene eseguita a favore della pubblica amministrazione

La differenza essenziale tra i due suddetti istituti, è data, dunque, dal "rischio di gestione", anche conosciuto come rischio operativo: nell'ambito degli appalti di servizi è la pubblica amministrazione ad assumersi l'onere della gestione del servizio; nelle concessioni di servizi tale rischio pende in capo al concessionario.



Questa previsione di assunzione di rischio operativo della gestione del servizio da parte del concessionario scaturisce dal fatto che a quest'ultimo viene riconosciuto il corrispettivo derivante dall'utilizzo del servizio; ma, soprattutto, il caricarsi del "rischio" non può essere alleggerito da forme di contributi pubblici o successive assicurazioni.

Il concetto di distinzione è ulteriormente confermato da parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha evidenziato come ciò che divide questi istituti è identificabile per il *fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato* e non per il carattere provvedimentale dell'attività né per la natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale dell'appalto.

Si delineano, di seguito, punti di forza e punti di criticità delle tre opzioni possibili di affidamento dei servizi contemplati dal Codice degli appalti:

1. gara ad evidenza pubblica;
2. affidamento a società misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. a doppio oggetto);
3. affidamento diretto a società in house.

GARA AD EVIDENZA PUBBLICA:

- La gestione dei servizi cimiteriali, in relazione alla loro specifica natura come sopra delineata, ed in particolare al meccanismo dovuto al realizzarsi temporale delle entrate a fronte del sostenimento dei costi di investimento e di manutenzione, richiede l'opportunità di programmare una gestione a lungo termine con una programmazione economico-finanziaria che consenta di mantenere un equilibrio di lunga durata evitando di scaricare ulteriori e gravosi oneri sull'utenza del servizio. Nella considerazione di necessità di un tempo di lunga durata di gestione, il rapporto tra operatore economico privato prescelto e Comune sarebbe gestito sulla base delle condizioni contrattuali in base alla normativa vigente, con limitate possibilità di adeguare le condizioni di fornitura a mutate esigenze gestionali, organizzative ed economiche rilevabili nel tempo. La natura del servizio cimiteriale, per le sue intrinseche implicazioni di natura sociale, assolutamente predominanti tra le caratteristiche dello stesso, è di difficile traduzione in aspetti quali quelli necessari ad un operatore economico privato legati al necessario e vitale conseguimento di un utile nell'accezione privatistica del concetto di "impresa".
- L'affidamento della gestione ad un operatore economico privato per un lungo periodo esporrebbe altresì la gestione dei servizi cimiteriali ai rischi legati alla vita aziendale dell'operatore medesimo: la situazione economica presenta aspetti di instabilità tali da poter determinare situazioni di crisi aziendali nella gestione delle quali il Comune si troverebbe costretto ad intervenire nel rispetto delle caratteristiche di essenzialità del servizio anche ai fini di tutela della salute e



dell'incolumità pubblica: siamo di fronte, come già sopra riportato, a servizi che non possono essere interrotti e la cui fornitura deve attenersi a precise disposizioni, inderogabili ed estremamente dettagliate anche dalla legislazione nazionale. evidenti a tutti e il periodo temporale quindicinale

- La modalità di affidamento di cui alla presente analisi potrebbe determinare una distorsione a livello di libera concorrenza del mercato per la partecipazione, alla procedura ad evidenza pubblica, di imprese di onoranze funebri (la giurisprudenza ha sottolineato, in più occasione, in caso di procedure volte all'affidamento di servizi inerenti operazioni di polizia mortuaria, l'esigenza di tenere nettamente *“distinte e non interferenti tra loro, la sfera pubblicistica (di svolgimento di talune operazioni di polizia mortuaria) e la sfera commerciale (di fornitura del servizio funebre),* ritenendo immune da vizi la prescrizione per i partecipanti di non svolgere attività di onoranze funebri e/o servizi direttamente connessi, in ragione della sua rispondenza ad un preciso interesse pubblico);
- da ultimo, anche se non meno importante, è da ricordare un ulteriore elemento che rafforza l'opportunità di non procedere all'affidamento dei servizi cimiteriali tramite la presente procedura: la necessità, sempre più ricorrente, per il Comune, di dover tutelare, anche nel momento del decesso – e delle relative azioni conseguenti- coloro che versano in situazioni di indigenza, le quali richiedono un intervento di accollo delle spese relative e non sono preventivabili nella loro dimensione numerica, essendo tale dimensione legata a circostanze particolari caratterizzate da un'alea che sarebbe di difficile traduzione in un contratto di affidamento ad un operatore privato;

PROJECT FINANCING PERVENUTO PER LA GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI

E' pervenuta a questa Amministrazione con protocollo n. 6140 del 21/01/2020 la proposta di project financing ai sensi del comma 15 dell'art. 183 del Dlgs50/2016 e ss.mm.ii. relativamente all'ampliamento dei cimiteri del territori comunale dalla Giordano Francesco & C. srl,.

Il project, benché non ancora analizzato dal Gruppo di lavoro all'uopo nominato, in quanto le due procedure (affidamento alla TeAm in house providing e gara ad evidenza pubblica prevista dalla normativa sul project riguardano entrambe la valutazione tecnico economica della concessione dei servizi cimiteriali e dell'ampliamento degli stessi) prevede la realizzazione di manufatti cimiteriali ma esclude completamente la realizzazione dell'impianto di cremazione.

Il project prevede un periodo di concessione di 20 anni e la revisione delle tariffe sia per la vendita dei manufatti che per i servizi necrofori e le lampade votive con costi notevolmente più alti rispetto a quelli attualmente applicati dalla TEAM.



La realizzazione del project mediante gara ad evidenza pubblica secondo quanto previsto dal Dlgs 50/2016 ad un privato e la conseguente concessione dei servizi per un lungo periodo, esporrebbe altresì la gestione dei servizi cimiteriali ai rischi legati alla vita aziendale dell'operatore medesimo e comporterebbe la perdita di tutto il Know-how che la Team ha acquisito nel corso di questi 16 anni.

Inoltre l'affidamento a soggetto privato genererebbe ulteriori criticità sotto il profilo tecnico ed economico:

- dover riconoscere alla TEAM il valore del terreno sul quale dovrebbe sorgere l'impianto che è di proprietà della società e pertanto sarebbe necessaria una sua acquisizione a titolo oneroso;
 - dover riconoscere a TEAM i costi della progettazione realizzata dalla società ENAR Service S.r.l, progettazione che dovrebbe essere riacquisita completamente dal Comune di Teramo a titolo oneroso e prevedere nuovamente il pagamento dei costi di progettazione al soggetto privato che si aggiudica il Bando del Project in questione;
- viceversa, l'affidamento in house providing determinerà di poter procedere in tempi brevi alla validazione della progettazione ed alla realizzazione dei loculi nel cimitero urbano di Teramo e del citato impianto di cremazione

AFFIDAMENTO A SOCIETÀ MISTO PUBBLICO E PRIVATO CON PROCEDURA DI GARA PER LA SCELTA DEL SOCIO PRIVATO, A CUI ATTRIBUIRE SPECIFICI COMPITI OPERATIVI CONNESSI ALLA GESTIONE DEL SERVIZIO (PROCEDURA C.D. A DOPPIO OGGETTO)

Per tale forma di affidamento valgono le medesime considerazioni sull'inopportunità di ricorrere ad essa, in quanto il Socio Privato risponde alle medesime logiche di cui ai punti precedenti.

Nelle società miste pubblico-privato i due soggetti chiamati a realizzare la fornitura dei servizi pubblici locali (nello specifico caso in forma di concessione) hanno interessi contrapposti: mentre l'impresa privata ha come obiettivo quello di massimizzare il suo profitto, la pubblica amministrazione è istituzionalmente diretta a perseguire l'interesse pubblico, garantendo il buon andamento dell'azione amministrativa (di cui sono corollari l'efficacia, l'efficienza e l'economicità) e offrendo servizi adeguati ai principi di:

- uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti;
- parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;



- continuità e regolarità nell'erogazione;
- obiettività, giustizia ed imparzialità tra tutti i cittadini
- garanzia del diritto alla partecipazione del cittadino

Altre criticità riscontrate in tale forma di affidamento – di cui esistono anche dati statistici e studi di settore - possono essere identificate:

- nell'eccessiva fiducia nelle capacità risolutive di tale strumento contrattuale, come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili: proprio nel caso dei servizi in parola, la carenza di risorse non rileva ai fini di un servizio che “deve” essere fornito come servizio essenziale ed indifferibile, in cui l'obiettivo del “risparmio” diventa – e deve diventare- di second'ordine rispetto alle caratteristiche del servizio, che, come detto, hanno una natura squisitamente di tutela della salute pubblica e sociale;
- nella presenza di asimmetrie informative nel rapporto tra *partner* pubblico e privato che determina difficoltà nell'allocazione ottimale del rischio;
- nell'inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali sia nelle valutazioni economico finanziarie sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto; nell'allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative infine, nella complessità delle procedure, connessa anche con la necessità di contemperare le esigenze di tutti gli attori coinvolti tra cui il Comune, gli utenti finali del servizio, il *partner* privato;
- la selezione del partner privato, che deve avvenire nel rispetto dei principi concorrenziali della trasparenza e della parità di trattamento ripropone le considerazioni fatte sopra per la modalità di affidamento ad operatori economici mediante espletamento di gare ad evidenza pubblica (con connesso problema di eventuale distorsione della concorrenza, rischio legato alla vita del socio privato, impossibilità o difficoltà di prevedere condizioni contrattuali che consentano all'Ente locale di intervenire sulle entrate – e dunque sui ricavi previsti- a seguito di necessità collettive difficilmente preventivabili e rispetto alle quali il socio privato faticherebbe ad adeguarsi)

Se tale forma di affidamento può ritenersi perseguibile con probabile successo – soprattutto in termini di celerità- rispetto ad altre forniture previste dal Codice degli appalti, come ad esempio, nella realizzazione di un'opera pubblica, è evidente che la contrapposizione di interessi – legittima- del partner pubblico e di quello privato- risulta essere un forte deterrente alla praticabilità di tale strumento e ciò vale per entrambi gli attori.



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

Si ricorda, tra l'altro che la "gara a doppio oggetto" esperita dal Comune di Teramo che prevedeva la gestione dei servizi cimiteriali e la costruzione di manufatti nel cimitero urbano e nei cimiteri frazionali oltre che la realizzazione dell'impianto di cremazione bandita nel 2015 è "andata deserta" a gennaio 2018 confermando così l'inadeguatezza di tale forma di affidamento nella fornitura di servizi così caratteristici dell'Ente Comunale.



SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA **Valutazioni preliminari e propedeutiche**

I servizi cimiteriali, qualificati come servizi pubblici locali consistenti in prestazioni eseguite a favore della collettività ed a fronte di una tariffa imposta dal soggetto esercente presentano una caratteristica del tutto particolare: la tutela dell'utenza è un elemento fortemente avvertito nella disciplina dei servizi funebri e cimiteriali, probabilmente in considerazione delle circostanze particolari in cui essi vengono ad essere necessari, circostanze in cui la componente emotiva del momento diventa elemento predominante e caratterizzante del servizio stesso.

Con l'affidamento in house providing – scelto sulla base delle considerazioni sopra esposte di inadeguatezza degli strumenti di gara ad evidenza pubblica e affidamento a società mista con reperimento del socio privato secondo il modello della “gara a doppio oggetto” l'Ente tiene conto dei seguenti elementi:

1. aspetti intangibili di un servizio di fondamentale importanza per i cittadini: i servizi cimiteriali presentano infatti alcune caratteristiche peculiari, oltre all'esigenza di tutelare l'igiene, la salute e l'incolumità pubblica collettiva e ciò indipendentemente dalla volontà di fruirne da parte dei singoli cittadini. L'affidamento ad una società posta sotto il controllo diretto dell'Ente garantisce la possibilità di monitorare e correggere continuamente, con proprie direttive adottate ai sensi dello Statuto, i dati relativi all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità dei servizi oggetto dell'affidamento;
2. la gestione del servizio da parte di una società a totale capitale pubblico sulla quale il Comune esercita un controllo diretto potrebbe infatti garantire maggiormente la libera scelta dei cittadini e **la libera concorrenza nel settore** dell'attività funebre e dei servizi a questa correlati (la giurisprudenza ha spesso sottolineato, in caso di procedure volte all'affidamento di servizi inerenti operazioni di polizia mortuaria, l'esigenza di tenere nettamente *“distinte e non interferenti tra loro, la sfera pubblicistica (di svolgimento di talune operazioni di polizia mortuaria) e la sfera commerciale (di fornitura del servizio funebre)*, ritenendo immune da vizi la prescrizione per i partecipanti di non svolgere attività di onoranze funebri e/o servizi direttamente connessi, in ragione della sua rispondenza ad un preciso interesse pubblico;
3. con riferimento agli **obiettivi di universalità e socialità** (universalità intesa come "insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza", secondo la definizione contenuta all'art. 1, par.2 della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002,



relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica): si rileva che nella fattispecie in esame si è in presenza di un'attività di interesse generale/servizio pubblico che viene in definitiva ad essere riassunto dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), in quanto la società in house altro non è che un'emanazione diretta del Comune di Teramo, che esercita sulla stessa un controllo analogo a quello sui propri uffici, in grado pertanto di garantire a pieno il totale soddisfacimento dell'interesse pubblico della collettività amministrata e quindi degli utenti del servizio, a prezzi contenuti e con trasferimenti nel caso di strati della popolazione debole (concetto di socialità dei servizi che si estrinseca nei confronti di soggetti indigenti con la previsione, ad es., dell'erogazione di funerali gratuiti);

4. per quanto riguarda gli obiettivi di economicità ed efficienza, il ricorso all'*in house providing*:
 - rappresenta uno strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati potendo, in tempi più rapidi rispetto all'ente pubblico, porre in campo azioni concrete in un settore che richiede prontezza e abilità di intervento, pur nel rispetto rigoroso della normativa contrattualistica pubblica;
 - esiste la possibilità di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi e, dall'altro, considerata la presenza di una società in house operante da lungo tempo sul mercato, la capacità di impiego della migliore combinazione di risorse umane, economiche e strumentali, tale da consentire risultati performanti in termini di economicità ed efficienza (relativamente alla qualità del servizio, il Contratto di servizio che verrà stipulato tra le parti prevederà l'impegno da parte della società di predisporre una Carta dei Servizi in relazione alle caratteristiche dei servizi affidati);
 - l'affidamento come delineato consente di ottimizzare i costi relativi al trasferimento del know how acquisito dalla attuale società in ben 16 anni di esperienza così come quelli relativi alla disponibilità di informazioni e procedure già avviate in merito al progetto, ad esempio, relativo alla costruzione dell'impianto di cremazione così come sopra descritto. La realizzazione di tale impianto consentirà alla società un'ulteriore e consistente fonte di ricavo in considerazione del sempre più alto numero di richiedenti il servizio che, attualmente, devono rivolgersi ad impianti limitrofi (Ascoli Piceno e San Benedetto del Tronto);
 - la durata dell'affidamento, pari a quindici anni, consente, a differenza dell'affidamento mediante appalto a operatori economici privati, di mettere il Comune al riparo di eventuali crisi aziendali dipendenti dal mercato; la possibilità di aumentare il grado di specificazione delle clausole contrattuali, nonché la permeante possibilità di costante monitoraggio e controllo consente al Comune di Teramo di mettere in campo azioni correttive



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

progressive al fine di ottenere migliori risultati in termini di efficacia economicità ed efficienza del servizio; la stessa durata – quindicinale- consente al gestore di programmare opportunamente e con il necessario equilibrio il “rientro” degli investimenti effettuati.

Ad ulteriore conferma della scelta operata dall’Ente occorre considerare, nello specifico, che:

- La TEAM SpA – società dalla quale, attraverso l’acquisizione di quote da parte del Comune di Teramo, promanerà la nuova società in house- ha un’esperienza pluriennale sul mercato e le vicende degli ultimi esercizi dimostrano in modo incontestabile l’efficacia e l’efficienza del proprio operato, peraltro, oltre che nei servizi cimiteriali, anche nell’ambito dei servizi di igiene urbana e quindi volto a garantire il più assoluto rispetto delle norme concernenti la tutela dell’igiene e della salute pubblica, elementi fondamentali anche nella gestione dei servizi cimiteriali;
- è interesse dell’Ente far sì che il know-how già acquisito dalla precedente società e relativo alla gestione dei servizi cimiteriali non venga disperso anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo, con particolare riferimento alla gestione di impianti di cremazione;
- l’affidamento del servizio alla società permetterà alla stessa di rafforzare la propria struttura organizzativa e industriale, tutto ciò nell’interesse economico e patrimoniale anche del Comune di Teramo. socio controllante;
- è da tener presente che se si dovesse far ricorso ad altre forme di affidamento e, dunque, non costituire la società in house cui affidare i servizi di che trattasi- oltre agli altri individuati dall’Ente-, sarebbe necessario, in virtù dell’opera di razionalizzazione degli organismi partecipati che ogni ente locale deve mettere annualmente in atto con riferimento alle caratteristiche dettate del Decreto Madia, l’attuale società TEAM Spa dovrebbe entrare obbligatoriamente in una procedura concorsuale di liquidazione che comporterebbe le seguenti situazioni:
 - ✓ Lo svilimento, attraverso vendite competitive, delle Immobilizzazioni Materiali il cui valore è strettamente legato allo svolgimento dell’attività, ad esempio, tutti i mezzi e le attrezzature che avrebbero un valore molto residuale in caso di vendita, ma estremamente vitali per l’esecuzione di tutti i processi lavorativi Aziendali;
 - ✓ La perdita di tutte le professionalità create in 25 anni di attività complessiva della società che rendono eseguibili i processi relativi alla fornitura dei servizi cimiteriali alla città di Teramo;
 - ✓ Il venir meno della commessa dei cimiteri del Comune di Teramo comporterebbe la perdita di € 192.121,00 per la posta "immobilizzazioni



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

immateriale in corso e acconti" che accoglie i costi sostenuti per la realizzazione dell'impianto crematorio nel cimitero urbano di Teramo, non ancora completato ed entrato in funzione ed € 854.629,82 per la voce "rimanenze" rappresentate dai manufatti cimiteriali realizzati nell'ampliamento, ancora non venduti, del padiglione del Cimitero Urbano di Teramo.

- In merito all'affidamento della costruzione e gestione dell'impianto di cremazione – come descritto nella suesposta relazione sullo stato della gestione dei servizi cimiteriali da parte dell'attuale TEAM Spa) ad altro operatore economico si profilano le seguenti criticità:
 - ✓ il terreno sul quale dovrebbe sorgere l'impianto è di proprietà della società e pertanto sarebbe necessaria una acquisizione a titolo oneroso;
 - ✓ la progettazione realizzata dalla società ENAR Service S.r.l. attualmente in compartecipazione dovrebbe essere riacquisita completamente dal Comune di Teramo a titolo oneroso;
 - ✓ il provvedimento conclusivo del SUAP del 23/09/2020 conferisce alla Te.Am. S.p.A. la piena titolarità dell'intervento con la conseguente possibilità in tempi brevi di avviare le necessarie procedure di evidenza pubblica per la realizzazione dell'opera.

(le criticità indicate comporterebbero un potenziale contenzioso di entità rilevante e certamente non garantirebbe la realizzazione dell'opera in un arco di tempo di due/tre anni).

- In merito all'affidamento della realizzazione dei manufatti cimiteriali (progetto SCAI) - come descritta nella suesposta relazione sullo stato della gestione dei servizi cimiteriali da parte dell'attuale TEAM Spa- ad altro operatore economico si profilano, altresì, le seguenti criticità:
 - ✓ la progettazione realizzata dalla società ENAR Service S.r.l. attualmente in compartecipazione dovrebbe essere riacquisita completamente dal Comune di Teramo a titolo oneroso;
 - ✓ la Te.Am. S.p.A. ha al momento la piena titolarità dell'intervento con la conseguente possibilità in tempi brevi di avviare le necessarie procedure di evidenza pubblica per la realizzazione dell'opera.



Le criticità indicate comporterebbero un potenziale contenzioso di entità rilevante ed il probabile sorgere di un problema igienico-sanitario legato allo stato di emergenza dei loculi (peraltro già affrontato con la società Te.Am. S.p.A. con la Delibera di Giunta Comunale del 10/08/2020 in cui l'Amministrazione riconosce la necessità di procedere con immediatezza all'esecuzione di interventi indifferibili ed emergenziali).

Strumenti per la valutazione di efficienza e di economicità

La situazione economica e finanziaria dell'attuale società TEAM spa – e solo relativamente ai servizi cimiteriali- con ricavi derivanti dall'applicazione di tariffe risulta leggermente sbilanciata (la differenza negativa tra costi e ricavi per il 2019 è pari a circa il 12% dei costi nel corso degli ultimi anni).

Tale dato non è evidentemente significativo in quanto il bilancio della società, in equilibrio, si alimenta di tutti i servizi affidati dal Comune di Teramo e, dunque, la valutazione limitata ad un servizio rischia di fornire un quadro falsato.

A ciò si aggiunga che i servizi cimiteriali (i quali, com'è noto, appartengono alla categoria dei servizi pubblici locali da svolgere dietro versamento di una tariffa la quale deve essere –generalmente- corrispondente all'intera spesa complessiva che il comune sostiene per svolgere quel servizio) vengono attualmente assicurati mediante applicazione di tariffe – fissate dall'Ente - risalenti all'anno 2015, con evidente necessità di adeguamento da parte del Comune di Teramo, anche e soprattutto con riferimento a comuni limitrofi o di simile composizione demografica di cui alla tabella successiva e per i servizi, ad esempio, relativi alla concessione di loculi, alle attività inumazione, di esumazione, estumulazione (pur se il confronto tra tariffe, in tale ambito, appare viziato da considerazioni legate a situazioni specifiche e locali).

SERVIZI CIMITERIALI – CONFRONTO DELLE TARIFFE APPLICATE				
	Concessione loculi	Inumazione	Esumazione	Estumulazione
TERAMO	€ 2.149,00	€ 325,94	€ 170,59	€ 42,25
CHIETI	€ 2.334,200	€ 604,96	€ 230,89	€ 357,93
PESCARA	€ 2.419,20	€ 544,87	€ 325,06	€ 230,36
ALBA ADRIATICA	€ 3.000,00	€ 1.000,00	-	€ 350,00
CAMPLI	-	€ 442,18	€ 377,26	€ 207,54
NOTARESCO	-	€ 318,84	€ 249,40	€ 169,56



Di particolare rilievo appare il confronto con la realtà del Comune di Chieti, analoga non solo per aspetti demografici e territoriali, ma soprattutto per la circostanza che il servizio è gestito dalla società Teate Servizi S.r.l. che è interamente partecipata dal Comune stesso.

CONCLUSIONI

Per tutte le considerazioni sopra esposte, dunque, si opta per l'affidamento in concessione per la durata di quindici anni dei servizi cimiteriali così come sopra elencati e di cui al regolamento comunale di polizia mortuaria e dei servizi cimiteriali vigente alla società in house del Comune di Teramo

Nel Piano economico finanziario che si andrà ad elaborare, e che costituirà la base della nuova concessione da parte del Comune di Teramo, tutte le variabili indicate al fine di assicurare il servizio secondo i canoni stabiliti dalle norme e dall'Ente affidatario verranno attentamente prese in considerazione e formalizzate si da assicurare, alla società, e per il servizio in questione, l'equilibrio economico e finanziario, la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria (laddove per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento).

L'obiettivo della delineata forma di affidamento della gestione dei servizi cimiteriali, consentirà, altresì, come già esplicitato, di assicurare all'utenza - nell'assetto gestionale come sopra descritto, e caratterizzato dalla facoltà- obbligo dell'Ente di dettare obiettivi, indirizzi, strategie e di esercitare un controllo ed un monitoraggio continuo a tutto campo" la fornitura di servizi le cui peculiarità devono essere colte, come descritte, al di là dell'aspetto puramente economico - finanziario

Teramo 15/03/2021

Fto Il Dirigente dell'Area 4

[Digitare qui]



CITTÀ DI TERAMO

AREA 4

Dott.ssa Daniela Cozzi