

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

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio necroforico, di pulizia e di manutenzione ordinaria del cimitero comunale di Frossasco in via Roletto, 3 biennio 2022/2023
Ente affidante	Comune di Frossasco
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	Affidamento diretto previa presentazione di manifestazione di interesse
Durata del contratto	2022-2023
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Affidamento servizio già esternalizzato in precedenza
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Frossasco

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Abbate Maurizio
Ente di riferimento	Comune di Frossasco
Area/servizio	Area amministrativa
Telefono	0121.352104
Email	comune.frossasco@comunefrossasco.it
Data di redazione	17/11/2021

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1. Disciplina europea

Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE “Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’aggiudicazione dei contratti di concessione.”

Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE “Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2014/18/CE.”

2. Normativa nazionale

Legge 28 gennaio 2016, n. 11 “Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.

Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei contratti pubblici”.

Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 e s.m.i. “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221 in particolare art. 34, commi 20 e 21.

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.” ed in particolare l’art. 113.

2a. La normativa di settore

Le attività che rientrano nella gestione dei servizi necroforico, di pulizia e di manutenzione ordinaria del cimitero comunale, oggetto dell’appalto indicato nella sezione “informazioni di sintesi” riguardano sia le funzioni di polizia mortuaria (inumazione, tumulazione, esumazione ed estumulazione di salme e di resti mortali) sia le operazioni connesse alla pulizia e manutenzione dei cimiteri.

Le attività di polizia mortuaria sono:

a) normate a livello nazionale:

- dal Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 “Testo unico delle leggi sanitarie”,
- dalla D.P.R. N. 285 del 10.9.1990 “Approvazione del regolamento di polizia mortuaria” e s.m.i.,
- dalla legge 30 marzo 2001, n. 130 “Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri”, delle disposizioni in materia di smaltimento di rifiuti speciali,
- dalla Circolare del Ministero della Sanità 24/06/1993, n. 24,
- dalla Circolare del Ministero della Salute, prot. 818 del 11.01.2021 – DGPRES-MDS-P e s.m.i.,

b) disciplinate a livello regionale:

- dalla legge regionale n. 20 del 31/10/2007 “Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri”,

- dalla legge regionale n. 15 del 3/08/2011 e smi "Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale del 31 ottobre 2007, n. 20" (Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri),
- dal Regolamento 8 agosto 2012 n. 7/R, Regolamento in materia di attività funebre e di servizi necroscopici e cimiteriali, in attuazione dell'articolo 15 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali),
- dal Regolamento n. 10/R del 07 novembre 2013 "Ulteriori modifiche degli articoli 2, 3 e 11 del regolamento regionale 8 agosto 2012",
- dalla deliberazione della Giunta Regionale 5 agosto 2002, n. 115-6947,
- Deliberazione del Consiglio regionale 17 marzo 2015, n. 61 – 10542, Articolo 14, legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale del 31 ottobre 2007, n. 20 'Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri'): approvazione del Piano regionale di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori.

In particolare l'articolo 9 della legge regionale 15/2011 stabilisce, al comma 3, che la gestione e manutenzione dei cimiteri possono essere affidate a soggetti pubblici o privati, con la limitazione prevista dalla legge stessa dall'articolo 6 comma 2, che impone la separazione societaria nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre come definita dall'articolo 5 della medesima, intendendo in tale definizione le attività di disbrigo delle pratiche amministrative inerenti il decesso, la vendita di casse mortuarie e altri articoli funebri, il trasferimento durante il periodo di osservazione e trasporto di cadavere, di ceneri e di resti mortali.

L'art. 5 bis della medesima legge regionale n. 5 del 2011, rubricato "deroghe per i comuni montani", introdotto dalla legge regionale 26/2015 e modificato dalla legge regionale 6/202 prevede ad ogni modo "Per i comuni montani ricompresi nei territori classificati montani sulla base della ripartizione del territorio di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 12 maggio 1988, n. 826-6658 (Classificazione e ripartizione del territorio regionale fra montagna, collina e pianura) o per le loro forme associative, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, è ammessa deroga al regime di incompatibilità tra la gestione dei servizi cimiteriali, dei crematori e delle camere mortuarie, la gestione di impianti elettrici di luci votive e i servizi di pubbliche affissioni con l'attività di onoranze funebri, l'attività commerciale marmorea e lapidea e i servizi floreali, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f).

Il territorio del Comune di Frossasco nell'ambito della ripartizione del territorio di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 12 maggio 1988, n. 826-6658 è classificato completamente montano e la popolazione al 31.12.2020 è inferiore a 5.000 abitanti.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione del Servizio necroforico, di pulizia e di manutenzione ordinaria del cimitero comunale di Frossasco in via Roletto, 3 prevede, in ottemperanza a quanto disposto dal vigente regolamento nazionale di polizia mortuaria (D.P.R. 285/1990), dalle leggi regionali e dal vigente regolamento comunale di polizia mortuaria, dalle disposizioni di legge in materia:

- 1) l'esecuzione delle operazioni cimiteriali relative alla sepoltura di un feretro a mezzo di inumazione o tumulazione, oltre a quelle operazioni similari e conseguenti quali: esumazioni, estumulazioni, traslazioni, raccolta resti mortali, spargimento ceneri ecc;
- 2) la manutenzione ordinaria e la pulizia ordinaria dei cimiteri che si realizza a mezzo di tutto l'insieme dei servizi, forniture e quanto altro necessario per mantenere gli stessi in condizioni ottimali di conservazione e decoro per quanto riguarda il manto erboso, i vialetti, i percorsi pedonali, i manufatti, i servizi igienici, ecc.;
- 3) la reperibilità nei cimiteri.

Poiché l'Amministrazione Comunale nella determinazione della dotazione organica, in forza delle limitazioni finanziarie in materia di personale nonché delle proprie capacità di bilancio, ha una sola figura di operaio-necroforo, è stato individuato nell'appalto di servizi ad un operatore unico la forma di gestione più idonea per la gestione dei suddetti servizi, riservando alle proprie competenze le attività di rilascio delle autorizzazioni, di assegnazione delle concessioni, di controllo, coordinamento e verifica delle operazioni appaltate.

La preferenza accordata all'individuazione di un unico operatore incaricato della gestione rispetto a distinte organizzazioni private deriva da molteplici ragioni, così sintetizzabili:

- una maggiore economicità del servizio che un'organizzazione stabile si ritiene sia in grado di garantire in modo più efficace ed efficiente, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi;
- una maggiore capacità ed incisività nell'azione di coordinamento, controllo e supervisione delle attività esternalizzate da parte del comune;
- minori rischi per la sicurezza sia degli operatori che degli utenti.

Il soggetto affidatario del servizio, oltre a possedere i requisiti di carattere generali richiesti dal d.lgs n. 50/2016, deve:

- essere iscritto alla CCIAA (ovvero, in caso di impresa avente sede all'estero, iscrizione in uno dei Registri professionali o commerciali dello stato di residenza di cui all'art. 39 del D.Lgs 163/06 e s.m.i.), per l'attività oggetto della gara;
- disporre di personale idoneo, adeguatamente formato e sufficiente ad assicurare il regolare espletamento di tutti i servizi previsti nel presente capitolato, con impiego di almeno 4 persone per le attività di inumazione;

- avere maturato precedenti significative esperienze nella gestione dei servizi cimiteriali presso amministrazioni civiche;

- stipulare, prima di prendere servizio, idonea polizza assicurativa R.C., comprensiva della responsabilità civile verso terzi, con riferimento al servizio in questione, con massimale non inferiore a Euro 2.500.000,00 per sinistro, senza limiti al numero di sinistri e al massimale annuo e con validità non inferiore alla durata del servizio. In caso di presenza di franchigie nel contratto, resta inteso che l'onere di pagamento delle stesse resterà comunque a carico del solo aggiudicatario.

In alternativa alla stipulazione della suddetta polizza l'aggiudicatario potrà dimostrare di possedere una polizza R.C., già attivata, avente le medesime caratteristiche; in tal caso dovrà stipulare un'appendice alla stessa, nella quale si espliciti che la polizza in questione copre anche il servizio svolto per conto del Comune di Frossasco, il quale dovrà essere esplicitamente inserito nel novero dei terzi. Copia di tale polizza, unitamente all'ultima quietanza di pagamento del premio, dovrà essere consegnata prima di prendere servizio, su richiesta dell'amministrazione, al servizio anagrafe del Comune di Frossasco. La copertura delle predette garanzie assicurative deve coprire tutta la durata del contratto d'appalto.

- garantire il rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali previsti dalla legge e dai contratti e aver ottemperato ai requisiti previsti dal D.lgs. n.81/2008, nonché a tutta la normativa inerente all'igiene ed alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Nel progetto di servizio sono definiti i requisiti minimi di partecipazione alla gara afferenti la capacità economica, finanziaria e tecnica a garanzia della regolare esecuzione del contratto connessa alla natura dei servizi oggetto dell'affidamento.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Considerato che l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) che la gestisce direttamente ovvero indirettamente attraverso un soggetto privato (affidandola in concessione ad imprese pubbliche, miste o private).

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può sostenere che le due definizioni rappresentino i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di servizio pubblico l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e più precisamente verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo. In ogni caso la ratio degli obblighi di

servizio va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

I servizi cimiteriali sono servizi pubblici locali, come peraltro chiaramente stabilito dal parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. AS883 del 12.10/2011 rilasciato al Comune di Sulmona, e, limitatamente al trasporto, ricevimento e seppellimento delle salme, rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi delle norme vigenti 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. Essi vanno garantiti senza soluzione di continuità e nella stretta osservanza delle prescrizioni dettate dal D. P.R. 28 del 10/09/1990 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria", dalle leggi regionali e dal regolamento comunale di polizia mortuaria, come specificato nel capitolato speciale dove sono disciplinati capitolato dettaglio gli obblighi del servizio pubblico.

Gli obblighi del servizio pubblico si intendono interamente compensati dal pagamento del prezzo applicato ad ogni singola operazione risultante dall'offerta economica che sarà presentata dal soggetto affidatario.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Affidamento diretto, previa manifestazione di interesse, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) del decreto decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, con applicazione del criterio del prezzo più basso.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La scelta di affidare mediante affidamento diretto, previa manifestazione di interesse, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) del decreto decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, con applicazione del criterio del prezzo più basso, rispetta principi di massima concorrenza tra gli operatori economici presenti sul mercato ed interessati al servizio in proporzione al valore dell'affidamento inferiore al limite di valore di € 139.000,00 individuato quale limite all'ambito operativo della disposizione menzionata.

Il valore dell'appalto posto a base di procedura di affidamento è stato individuato prendendo a riferimento il costo del personale per le ore previste di effettuazione delle opere necroforiche nonché di manutenzione e pulizia oltre al costo del materiale utilizzato nelle operazioni previste in capitolato e confrontando anche i prezzi relativi ad appalti simili in comuni vicini.

Le tariffe attualmente applicate dall'ente in considerazione dei servizi resi sono poi stabilite tenendo inn considerazione i costi di gestione.