



UNIONE
BASSA VALLE SCRIVIA
CASTELNUOVO SCRIVIA - GUAZZORA - ALZANO SCRIVIA
Provincia di Alessandria

GESTIONE DEI SERVIZI CIMITERIALI PRESSO IL CIMITERO DEI COMUNI DI CASTELNUOVO SCRIVIA – ALZANO SCRIVIA – GUAZZORA.

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI
PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**
(Art.14 commi 2- 3 -D.Lgs. 23/12/2022 n. 201)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizi cimiteriali presso i Comuni di Castelnuovo Scrivia, Alzano Scrivia e Guazzora, per il periodo di 36 mesi. [L'appalto ha per oggetto la realizzazione complessiva di tutti i servizi, opere e forniture connesse ad una corretta ed efficace gestione delle operazioni cimiteriali nel rispetto delle norme del vigente Regolamento di Polizia Mortuaria Generale, Regionale e Comunale e più precisamente: a. il servizio di gestione dei cimiteri dei tre enti citati (servizi cimiteriali in senso stretto); b) il servizio di pulizia e manutenzione del verde nel cimitero del Comune di Castelnuovo Scrivia.]
Importo dell'affidamento	Valore stimato del servizio a base di gara, al netto dell'IVA € 173.000,00 salvo determinazione dell'esatto importo in sede di stesura degli atti di gara. Valore stimato per opzioni e rinnovo del contratto, al netto dell'IVA: - aumento delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto ex art. 120, comma 9, del D.Lgs. n. 36/2023, € 34.600,00; - proroga art. 120 del D.Lgs. n. 36/2023 per il periodo di sei mesi, € 28.833,33; Valore stimato dell'affidamento al netto dell'IVA € 236.433,33
Ente affidante	Unione Bassa Valle Scrivia Via Garibaldi 43 15053 Castelnuovo Scrivia C.F./P.I. 02451400069
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a) - secondo quanto previsto dal D.lgs. 36/2023
Durata dell'affidamento	36 mesi, escluse le opzioni facoltative, con previsione di inizio al 1° luglio 2026
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il territorio dei Comuni di Castelnuovo Scrivia, Alzano Scrivia e Guazzora. Il bacino di utenza del servizio è rappresentato potenzialmente dall'intera comunità dei

	tre enti citati, corrispondente a 5449 abitanti complessivi ed anche da utenti esterni che vantano diritti di sepoltura o nei confronti delle salme sepolte nei cimiteri dei Comuni di Castelnuovo Scrivia, Alzano Scrivia e Guazzora.
--	--

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Alessandra Timo
Ente di riferimento	Unione Bassa Valle Scrivia
Area/Servizio	Servizio SUAP – Catasto – Servizi Cimiteriali
Telefono	0131826565 int.8
Email/Pec	servizicimiteriali@unionebassavallescrivia.al.it unionebassavallescrivia@pec.it
Data di redazione	Febbraio 2026

PREMESSA

La presente relazione, ai sensi dell'art. 14, commi 2 e 3, del D.lgs. 201/2022, attiene all'affidamento a terzi con procedura a evidenza pubblica e, segnatamente attraverso il ricorso all'istituto dell'appalto, ai sensi del D.lgs. 36/2023, della gestione dei servizi cimiteriali dei Comuni Castelnovo Scrivia, Alzano Scrivia e Guazzora. L'obiettivo della relazione è quello di illustrare i presupposti giuridici, gestionali ed economico finanziari alla base della modalità di affidamento prescelta in seno alle opzioni consentite dal vigente ordinamento giuridico nel rispetto dei requisiti e degli obblighi a tale scopo richiesti. In dettaglio, la relazione intende assolvere ai diversi obblighi previsti dalla normativa rappresentata dal Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118. In particolare, all'articolo 14, comma 3, è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti si possono rintracciare in seno allo "schema tipo" elaborato dall'ANAC a cui si ispira la presente relazione e tenendo in considerazione i seguenti obiettivi:

- ☐ conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- ☐ efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- ☐ efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- ☐ qualità del servizio.

In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 31, la relazione viene pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC.

SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 Contesto giuridico

La materia dei servizi pubblici locali ha subito una rilevante revisione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (in Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304), recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", richiamato anche dall'art. 7, co. 3, del d.lgs. n. 36/2023 ("Codice dei contratti pubblici").

Tanto premesso, è di seguito sinteticamente individuato il contesto normativo nella cui osservanza la presente relazione è redatta, circa il servizio pubblico di gestione dei cimiteri dei Comuni di Castelnovo Scrivia – Alzano Scrivia - Guazzora.

L'art. 14 ("*Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*") del d.lgs. n. 201/2022, sopra richiamato, prescrive agli enti locali interessati alla gestione di un servizio pubblico locale di far sì che l'affidamento del predetto servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione che dia conto della valutazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati, oltreché i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali. Nella medesima relazione sono evidenziate, altresì, le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzioni.

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), il 25 settembre 2023., ha pubblicato sul proprio sito internet e trasmesso all'ANCI – al fine di darne diffusione presso le amministrazioni locali – il Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante "Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022".

Il provvedimento attua le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto di regolazione dei servizi pubblici locali (d.lgs. n. 201/2022) che ha previsto l'emanazione di atti per la regolazione del settore dei servizi pubblici locali, non a rete, di rilevanza economica.

A differenza dei servizi a rete, in cui il decreto legislativo n. 201/2022, assegna alle competenti autorità di settore, laddove previste, il compito di individuare i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi e gli schemi di bandi di gara e schemi di contratti-

tipo, per i servizi pubblici locali non a rete, l'articolo 8 del d.lgs. 201/2022, assegna funzioni analoghe al Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Tra i servizi elencati nell'Allegato 2 del decreto, sono compresi i servizi cimiteriali.

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come *servizi pubblici locali* a rilevanza economica (si veda in proposito il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. AS883 del 12.10.2011 rilasciato al Comune di Sulmona); gli stessi, altresì, limitatamente al ricevimento ed inumazione delle salme, rientrano fra i *servizi pubblici essenziali* ai sensi della normativa vigente e, conseguentemente, sono stati inseriti nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni–Autonomie Locali del 19 settembre 2002, e successive integrazioni.

Il servizio è regolato da norme nazionali, regionali e locali, in particolare:

- D.P.R. n. 285/1990 Regolamento di Polizia Mortuaria;
- Circolare Ministero della Sanità n. 24/1993;
- Legge 30 marzo 2001, n. 130 - Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri;
- D. Lgs. 81/2008, L. 46/90 e D.M. 37/2008;

Legge Regionale 3 agosto 2011, n. 15 e s.m.i.;

Decreto del Presidente della Giunta Regionale 8/08/2012, n. 7/R

- Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Castelnuovo Scrivia approvato con delibera del Consiglio Unione n.3 in data 28.04.2025;
- Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Alzano Scrivia approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 15 in data 27/06/1998 e successive modifiche;
- Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Guazzora approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 9 in data 02/05/2018 e successive modifiche;

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi cimiteriali, essa è in capo all'Unione Bassa valle Scrivia in quanto:

- i Comuni di Castelnuovo Scrivia, Guazzora e Alzano Scrivia, con atti approvati dai rispettivi Consigli Comunali si sono costituiti in Unione ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L. 267/2000, Unione denominata "Bassa Valle Scrivia";
- con i medesimi atti sono stati approvati lo Statuto e l'atto costitutivo dell'Unione;
- l'atto costitutivo rep. 3614 è stato sottoscritto dai Sindaci aderenti all'Unione in data 13 marzo 2014 e successivamente prorogato dai rispettivi Consigli Comunali dei Comuni aderenti, secondo quanto previsto dall'art.1, c.4, dello Statuto dell'Unione;
- con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 12 del 31/07/2019, è stato approvato l'accordo operativo finalizzato a disciplinare dal punto di vista operativo/gestionale il concreto esercizio dei servizi cimiteriali, successivamente prorogato con delibera della Giunta dell'Unione n. 11/2024;

La presente Relazione è pertanto finalizzata a illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione dei servizi cimiteriali dei Comuni di Castelnuovo Scrivia – Alzano Scrivia – Guazzora per un periodo di 36 mesi oltre alla proroga tecnica.

In particolare, con la presente Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione dei servizi cimiteriali dei predetti Comuni, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto della necessità di utilizzare la forma della procedura ad evidenza pubblica ex art. 15 del d.lgs. 201/2022, nello specifico dell'appalto pubblico data la peculiarità e la complessità dei servizi oggetto di affidamento;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti all'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;

A.2 – Indicatori di riferimento e schemi di atti

Come già sopra indicato l'articolo 8 del decreto di regolazione dei servizi pubblici locali (D. Lgs. n. 201/2022) ha previsto l'emanazione di atti per la regolazione del settore dei servizi pubblici locali.

A differenza dei servizi a rete, in cui il decreto legislativo n. 201/2022 assegna alle competenti autorità di settore il compito di individuare i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi e gli schemi di bandi di gara e schemi di contratti-tipo, per i

servizi pubblici locali non a rete nei quali ricade il servizio in argomento, il sopracitato articolo 8 assegna funzioni analoghe al Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

In funzione di detta attribuzione il Ministero ha emanato il decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante “Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell’art. 8 del D. lgs.n. 201 del 2022”. Il MIMIT ha avuto il compito di individuare gli “atti ed indicatori” richiamati all’art. 7, commi 1 e 2 dello stesso decreto per i servizi a rete, ossia:

- costi di riferimento
- schema-tipo del piano economico-finanziario
- indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi (anche ai fini della scelta dell’ente locale circa l’istituzione del servizio pubblico e della scelta delle modalità di gestione);
- schemi di bandi di gara e schemi di contratti-tipo.

Il Decreto Direttoriale - in fase di prima applicazione della normativa - ha individuato, in sostanza, lo schema tipo da utilizzare per la redazione del PEF per i servizi pubblici locali non a rete, nonché gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi stesso a cui gli Enti locali potranno attenersi per la regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica.

Si evidenzia tuttavia che ai sensi di quanto indicato nelle Linee guida per la redazione del PEF per i Servizi pubblici locali non a rete, di cui all’Allegato 1 al Decreto sopracitato, non risulta obbligatoria l’elaborazione del Piano Economico-Finanziario per affidamenti di durata inferiore o pari a 5 anni; pertanto per il servizio di gestione dei servizi cimiteriali oggetto della presente relazione non si procederà all’elaborazione del Piano Economico Finanziario, avendo definito una durata inferiore ai cinque anni previsti per la redazione del PEF.

Il decreto direttoriale sopra richiamato inoltre individua gli indicatori e i livelli minimi di qualità del servizio, ai quali il legislatore assegna un ruolo significativo nella valutazione delle scelte di affidamento, nel rispetto dei principi e negli obblighi di servizio pubblico e nei criteri di misurazione delle prestazioni del servizio.

Con successivo Decreto Dirett. 16.05.2025, in attuazione di quanto previsto dalle norme di cui all’art. 8, comma 1, del D. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, sono stati adottati: lo schema di bando tipo e lo schema di contratto tipo;

La seguente tabella illustra gli indicatori di qualità relativi alla gestione dei Servizi cimiteriali:

INDICATORI DI QUALITA'		
ai sensi del decreto direttoriale Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 31/08/2023		
Descrizione	Tipologia indicatore	Servizi cimiteriali del Comune di Castelnuovo Scrivia – Alzano Scrivia - Guazzora
Qualità contrattuale		
Definizione procedure di attivazione/variazione/cessazione del servizio (modulistica, accessibilità per l'acquisto, accessibilità alle informazioni e canali di comunicazione, etc.)	Qualitativo SI/NO	Non applicabile
Tempo di risposta alle richieste di attivazione del servizio	quantitativo	Immediato
Tempo di risposta alle richieste di variazione e cessazione del servizio	quantitativo	Programmato insieme ai familiari dei defunti
Tempo di attivazione del servizio	quantitativo	Immediato
Tempo di risposta motivata a reclami	quantitativo	5 giorni
Tempi di risposta motivata a richieste di rettifica degli importi addebitati	quantitativo	Non applicabile
Tempo di intervento in caso di segnalazioni per disservizi	quantitativo	Immediato
Cicli di pulizia programmata	quantitativo	Settimanale per i locali (e in caso di necessità)

(per il solo cimitero di Castelnuovo Scrivia)		
Carta dei servizi	qualitativo	NO
Modalità di pagamento e/o gestione delle rateizzazioni	qualitativo	Non applicabile
Qualità tecnica		
Mappatura delle attività relative al servizio	qualitativo	secondo quanto previsto dalla disciplina prestazionale.
Mappatura delle attrezzature e dei mezzi	qualitativo	Non applicabile
Predisposizione di un piano di controlli periodici	qualitativo	secondo quanto previsto dalla disciplina prestazionale.
Obblighi in materia di sicurezza del servizio	qualitativo	secondo quanto previsto dalla disciplina prestazionale.
Accessibilità utenti disabili	qualitativo	Si
Altri indicatori	qualitativo e/o quantitativo	Non previsti
Qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico		
Agevolazioni tariffarie	quantitativo	Non applicabile
Accessi riservati	quantitativo	Non applicabile
Altri indicatori connessi agli obblighi di servizio pubblico	qualitativo e/o quantitativo	Non previsti

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 Caratteristiche del servizio

L'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, prescrive che gli enti locali, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio di che trattasi e della definizione del rapporto contrattuale, tengano conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti.

L'oggetto del servizio

Il servizio ha per oggetto l'esercizio della gestione dei servizi cimiteriali da parte dell'Unione Bassa Valle Scrivia per il cimitero dei Comuni di Castelnuovo Scrivia – Alzano Scrivia - Guazzora. In particolare, l'Unione si obbliga a:

☐ erogare il servizio nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, tecnici ed economici previsti nel relativo disciplinare;

☐ osservare tutte le norme di legge e di regolamento statali, regionali e comunali vigenti in materia;

Sono comprese nella gestione dei servizi cimiteriali le seguenti attività:

a) relativamente ai cimiteri dei Comuni aderenti l'Unione Bassa Valle Scrivia: servizi attinenti alla gestione delle sepolture. I servizi cimiteriali sono costituiti da tutti i servizi che il Comune è tenuto a fornire per legge ai cittadini di cui al d.P.R. n. 285/90: l'inumazione in campo comune, la raccolta dei resti mortali e la deposizione in ossario comune, la deposizione delle ceneri nel cinerario comune, le operazioni di esumazione ordinaria e straordinaria, la conservazione delle salme, la vigilanza dei cimiteri. I servizi cimiteriali comprendono inoltre i servizi a domanda individuale: la tumulazione delle salme, dei resti e delle ceneri, l'estumulazione ed il trasferimento delle salme dei resti e delle ceneri, la dispersione delle ceneri, l'apertura e chiusura dei loculi degli ossari e dei cinerari ed il montaggio e smontaggio delle lapidi;

b) relativamente al solo cimitero del Comune di Castelnuovo Scrivia: in aggiunta a quanto sopra, interventi di pulizia, compresi i servizi igienici e cura delle aree verdi, spazzamento raccolta rifiuti.

Standard del Servizio:

Il servizio sopra descritto è da considerarsi ad ogni effetto servizio pubblico, pertanto, l'erogazione da parte del soggetto gestore dovrà avere carattere di regolarità, continuità, completezza e possedere i seguenti requisiti:

- ☐ casi di funzionamento irregolare o di interruzione temporanea potranno verificarsi soltanto per scioperi o cause di forza maggiore nel rispetto delle norme sui servizi essenziali;
- ☐ ogni caso di funzionamento irregolare o interruzione del servizio dovrà essere formalmente comunicato al Responsabile competente dell'Unione da parte del soggetto affidatario che dovrà adottare tutte le misure possibili per ridurre il disagio agli utenti;
- ☐ il soggetto gestore nell'espletamento dei servizi, si impegna a dimostrare e rendicontare il perseguimento dei seguenti obiettivi:
 - migliorare complessivamente negli anni di gestione i servizi, mantenendolo adeguati, per qualità e quantità delle prestazioni rese, alle esigenze della comunità locale e all'evoluzione della normativa nel rispetto della sensibilità dei cittadini;
 - diversificare ed estendere l'offerta dei servizi, al fine di rispondere alla complessità delle esigenze della cittadinanza.

B.2 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

I Servizi Cimiteriali sono **servizi pubblici essenziali** 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 integrato con l'accordo del 08.03.2016.

Il servizio relativo alla gestione dei Servizi Cimiteriali è classificato a tutti gli effetti "Servizio Pubblico" o di "Pubblica Utilità" e per nessuna ragione può essere sospeso, interrotto o abbandonato.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico e la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (*continuità*), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (*universalità*) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (*parità*) oltre alla trasparenza e al carattere economicamente accessibile del servizio.

Pertanto, l'erogazione dei servizi dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

Eguaglianza: l'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, fra le diverse categorie o fasce di utenti.

Imparzialità: il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività e imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

Continuità: l'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Partecipazione: la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza: il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza ed essere finalizzato ad assicurare un adeguato livello di valorizzazione dell'offerta al pubblico.

Nel nuovo affidamento andranno, altresì, mantenuti alcuni obblighi di servizio pubblico tipici dei servizi cimiteriali, quali ad esempio: garantire l'accesso ai servizi nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione e la parità di trattamento; adottare procedure organizzative che assicurino la continuità dell'erogazione dei servizi essenziali.

Una particolare rilevanza va attribuita all'obbligo di garantire adeguati standard di qualità del servizio offerto, al fine di tutelare i diritti degli utenti del servizio secondo gli indicatori specificati al punto A.2.

Le attività inerenti ai servizi cimiteriali rientrano tra quelle di pertinenza dell'Ente e sono disciplinate da norme di diritto pubblico [Regio Decreto 7/07/1934 n. 1265 (art. 337 e seguenti) e D.P.R. n.285/1990 (art.49)], che impongono obblighi specifici a carico del Comune per la gestione dei cimiteri.

Costi per l'ente locale e per gli utenti: L'appalto dei servizi cimiteriali comporta un impegno economico diretto per l'ente locale, che si traduce in un corrispettivo contrattuale a favore dell'appaltatore, mentre gli utenti sostengono i costi attraverso le tariffe stabilite per i servizi ricevuti. Questa modalità consente all'amministrazione di mantenere il controllo sulla qualità e sull'efficienza dei servizi, garantendo al contempo la sostenibilità economica per la collettività. A integrazione di quanto sopra, si segnala che con D.G.U. n. 6 del 06/02/2026 sono stati rideterminati i diritti relativi ai servizi cimiteriali, che saranno applicati a partire dal 1° luglio 2026 (o dalla data di efficacia del provvedimento di affidamento dell'incarico a ditta esterna), per le operazioni da svolgersi presso il cimitero del Comune di Castelnuovo Scrivia e presso i cimiteri di Alzano Scrivia e Guazzora, con differenziazione in relazione alla "sostenibilità finanziaria" del servizio, da parte di quest'ultimi Enti.

Compensazioni e aiuti di Stato. in applicazione dell'istituto dell'appalto ai sensi del D.lgs. 36/2023, l'Ente affidatario eroga esclusivamente il corrispettivo previsto dal relativo contratto (avente ad oggetto la gestione dei servizi cimiteriali). Il corrispettivo è determinato mediante procedura a evidenza pubblica e, copre integralmente le prestazioni richieste all'appaltatore. Nel caso del servizio in oggetto la compensazione economica non è pertanto dovuta è infatti a carico dell'ente la determinazione delle tariffe, il relativo introito, la gestione delle modalità di pagamento.

Trattasi, pertanto, di un servizio pubblico accessibile in via indifferenziata dall'utenza, in assenza di aiuti di Stato (artt. 106, 107, 108, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

L'art. 14, comma 1, del D.Lgs 31 dicembre 2022 n. 201 in merito alle modalità gestionali dei servizi pubblici locali a rilevanza economica individua le seguenti opzioni:

- a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- b) affidamento a società mista;
- c) affidamento a società in house;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali.

Nel caso in cui l'Ente affidante opti per la soluzione a) ossia affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, il Legislatore nazionale, con il riordino della disciplina sui servizi pubblici locali, ha previsto all'art. 15 del D.Lgs 31 dicembre 2022 n. 201, un rinvio alla disciplina in materia di contratti pubblici. Ciò posto, occorre sottolineare che la gestione del servizio cimiteriale, ancorché può sembrare del tutto simile ad altri servizi pubblici locali, presenta caratteristiche peculiari. Essa, infatti, non si esaurisce nella mera esecuzione di azioni ordinarie, ma opera mediante azioni mirate il cui esito incide direttamente sull'utenza, sia a livello individuale che collettivo. A livello individuale interagisce con la sfera affettiva e psicologica di ciascun soggetto coinvolto da un evento luttuoso. A livello collettivo, interagisce con il sistema culturale locale in rapporto agli usi e alle abitudini sociali consolidate. Questa particolarità, propria del servizio cimiteriale, strettamente connessa alla percezione soggettiva e collettiva del rito funebre, comporta che il servizio debba essere svolto sempre con la massima precisione, attenzione, discrezione e riguardo verso le aspettative dell'utenza. Le modalità di svolgimento dei servizi cimiteriali, quindi, oltre all'esigenza di tutelare l'igiene, la salute e l'incolumità pubblica, devono soddisfare ulteriori bisogni che incidono sui cosiddetti aspetti economici intangibili. La scelta della suddetta opzione a), ossia, la gestione dei servizi cimiteriali, mediante il ricorso alla procedura a evidenza pubblica, nel corso degli ultimi anni relativamente al Comune di Castelnuovo Scrivia, si è dimostrata soddisfacente, soprattutto grazie alla capacità dei soggetti affidatari di gestire le operazioni cimiteriali con sapienza, tatto e discrezione. Ora, volendo l'Amministrazione dell'Unione assicurare il medesimo livello di servizio, come raggiunto nel corso degli anni, anche presso i cimiteri dei Comuni di Alzano Scrivia e Guazzora, ritiene che l'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali mediante il ricorso all'istituto dell'appalto sia la soluzione ottimale. Ciò anche grazie al costante esercizio della funzione di controllo e verifica affinché l'erogazione dei relativi servizi avvenga in base alle regole fissate ex ante dal capitolato secondo una declinazione dei principi del vigente ordinamento giuridico.

L'Amministrazione, sulla base della pregressa esperienza di gestione, ritiene che l'affidamento ad un unico appaltatore di più servizi attinenti la sfera cimiteriale, oltre che le sole operazioni cimiteriali, comprensivi della

manutenzione del verde, delle operazioni di pulizia, abbia garantito maggiore efficienza ed efficacia nell'erogazione degli stessi e abbia assicurato una immediata e positiva soddisfazione delle esigenze dell'utenza.

Considerate le caratteristiche dei servizi oggetto di affidamento che risultano molteplici e complessi, non è possibile ricorrere alla gestione in amministrazione diretta, data l'insufficienza delle risorse strumentali e di personale; nè si ritiene idoneo l'utilizzo dell'istituto della concessione, in quanto l'affidamento non concerne solo le operazioni cimiteriali in senso stretto, i quali costi per il concessionario sarebbero coperti, in tutto o in parte, dal versamento delle tariffe cimiteriali ma anche altre prestazioni (cura del verde, pulizia,) che devono essere coperti dalle risorse finanziarie dell'Ente.

Pertanto, si individua nell'appalto di servizi la forma di gestione più idonea per la gestione delle attività oggetto dell'appalto, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni appaltate, la gestione delle concessioni cimiteriali nonché le attività amministrative relative alla tenuta dei registri delle attività e delle movimentazioni cimiteriali.

L'affidamento congiunto di più servizi connessi tra di loro ad un unico appaltatore consente per l'impresa la massimizzazione di economie di scala, l'ottimizzazione dei costi del personale e della gestione d'impresa; di conseguenza crea evidenti economie di spesa a favore dell'Ente e consente l'attivazione di procedure di controllo della qualità del servizio più efficienti.

La gestione in appalto, inoltre, assicura:

- garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienicosanitarie (T.U.L.S. – R.D. 1265/1934 E D.P.R. 285/1990); in tali termini viene garantita l'uniformità e l'uguaglianza nell'erogazione del servizio, il rispetto puntuale della normativa vigente nell'interesse della comunità e la conservazione della memoria di una collettività;
- economicità del servizio, in quanto una società individuata a mezzo procedura ad evidenza pubblica che eroghi i servizi cimiteriali anche per operazioni ordinarie all'interno delle edicole oggetto di concessione privata e da ritenersi più efficiente ed efficace di plurimi soggetti incaricati, i quali nel loro insieme potrebbero determinare costi gestionali superiori per l'utenza, oltre che trattamenti discriminatori a discapito degli utenti.

C. 2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

Sono sostanzialmente due i principi fondamentali del diritto europeo in materia di appalti, ovvero:

- il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, nel senso della libertà per i soggetti pubblici di organizzare (auto organizzare) come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse, attraverso l'autoproduzione, la cooperazione e l'esternalizzazione;
- il principio di tutela della concorrenza, che ha come finalità la piena apertura dei mercati;

L'Unione Bassa Valle Scrivia, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha pertanto intenzione, come motivato al precedente punto C.1, di avvalersi della facoltà di esternalizzare i servizi cimiteriali, delegando l'attività operativa e mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni appaltate nonché le attività amministrative relative alle concessioni, autorizzazioni, nel pieno rispetto di quanto previsto dalla normativa europea.

Per l'affidamento dell'appalto si ritiene vantaggioso per provvedere all'espletamento di una procedura ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 tenuto conto della tipologia e importo dell'appalto, nel rispetto della disciplina europea concernente i principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento fra gli operatori, al fine di promuovere una effettiva concorrenza fra tutti i possibili operatori del mercato.

Con la predisposizione della documentazione necessaria (bando di gara, capitolato, ecc..) si provvederà alla progettazione dettagliata del servizio ai fini dell'indizione della gara, compresa la definizione dei criteri e sub-criteri per poter valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, integrando così i dati economici con quelli tecnici e qualitativi.

La suddetta documentazione di gara dovrà indicare, oltre all'obbligatorietà dei requisiti di ordine generale dei partecipanti, i requisiti speciali in ordine alla capacità finanziaria, tecnica e professionale dei prestatori di servizi, al fine di permettere la partecipazione a soggetti sufficientemente qualificati e organizzati per lo svolgimento di un servizio pubblico essenziale, che garantisca la sepoltura dei defunti in termini certi e rispettosi della normativa igienico-sanitaria.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 - Risultati attesi

L'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali mediante procedura a evidenza pubblica, ai sensi del D.lgs. 36/2023, rappresenta una soluzione economicamente sostenibile per l'ente pubblico, in quanto consente di garantire la continuità e l'efficienza del servizio attraverso l'intervento di operatori specializzati, con il riconoscimento di un corrispettivo da parte dell'Unione Bassa Valle Scrivia a fronte delle prestazioni rese. In via generale, si evidenzia che, in termini economico-finanziari, i seguenti elementi giustificano tale opzione gestionale:

- Razionalizzazione della spesa pubblica: Nonostante la presenza di un corrispettivo a carico del bilancio unionale, l'affidamento mediante gara consente una gestione più efficiente dei servizi cimiteriali. Ciò grazie alla selezione di un soggetto dotato della necessaria esperienza, specializzazione e organizzazione, che consente di ottimizzare i costi generali ed eliminare i costi diretti legati alla gestione interna (in primis personale e, attrezzature).
- Prevedibilità e controllo della spesa: Il contratto d'appalto stabilisce in modo puntuale l'entità del corrispettivo, le modalità di erogazione, assicurando la certezza dei flussi di spesa, agevolando la programmazione economico-finanziaria dell'ente.
- Efficienza operativa e standard qualitativi: La gara pubblica consente all'Unione Bassa Valle Scrivia di selezionare l'operatore in grado di offrire il miglior rapporto qualità/prezzo, valorizzando aspetti gestionali, organizzativi e tecnologici.
- Contenimento dei costi di struttura per l'ente: Affidare all'esterno il servizio, pur a fronte di un corrispettivo, evita all'Unione Bassa Valle Scrivia di sostenere direttamente costi fissi strutturali (stipendi, mezzi, formazione, assicurazioni), assicurando l'equilibrio economico - finanziario dell'Ente.
- Controllabilità economica attraverso strumenti contrattuali: si ritiene che l'affidamento a terzi, mediante il ricorso all'appalto dei servizi cimiteriali, pur prevedendo un corrispettivo, si configuri come una scelta economicamente sostenibile, capace di coniugare qualità, efficienza, nonché controllo della spesa e valorizzazione del servizio a beneficio della collettività.

La gestione integrata dei servizi cimiteriali e di tutte le prestazioni strumentali alla gestione dei predetti servizi consente sul piano economico evidenti economie di spesa dovute alla possibilità per un unico gestore di prestare più servizi diversi attraverso un'unica organizzazione d'impresa. L'affidatario può usare la propria dotazione personale e strumentale per l'esecuzione delle diverse prestazioni realizzando economie che conseguentemente comportano una minore spesa per l'Ente.

In tal modo è garantita, altresì, una maggiore qualità dei servizi erogati, tra loro comunque connessi e collegati; l'Amministrazione avrà un unico interlocutore (affidatario) che si occuperà di ogni attività connessa alla gestione dei cimiteri in modo omogeneo e nel rispetto degli obblighi derivanti da capitolato e degli standard qualitativi e quantitativi individuati negli indicatori di qualità innanzi specificati.

D.2 - Comparazione con opzioni alternative

Per poter procedere con un metodo comparativo in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei vari sistemi gestionali si è assunto come criterio di riferimento (inteso come organizzazione e articolazione del servizio) quello attualmente in essere (affidamento a terzi).

Si procede a una analisi delle modalità di gestione previste dal d.lgs. n. 201/2022, in primis un'eventuale gestione in economia del servizio (c.d. internalizzazione del servizio). L'Ente non dispone di proprio personale operante da adibire al servizio, posti anche i vincoli alle assunzioni di personale negli enti locali. Preso atto che la internalizzazione del servizio in capo all'Unione nella forma della gestione in economia non è percorribile nè conveniente da un punto di vista tecnico ed economico è utile valutare se vi sia la possibilità di procedere a una concessione. In tal senso non si ritiene idoneo l'utilizzo dell'istituto della concessione, in quanto l'affidamento ha per oggetto ulteriori prestazioni strumentali alle attività cimiteriali in senso stretto, i cui costi non possono ricadere sull'utenza non trattandosi di servizi a domanda individuale (manutenzione del verde, pulizia, ecc...).

Qualora si adottasse lo strumento della concessione, al fine di coprire i costi dei servizi integrati si renderebbe necessario adottare sistemi di compensazione, che potrebbero rivelarsi squilibrati ed eccessivamente gravosi per l'Ente. La compensazione, infatti, per sua stessa natura dovrebbe essere di carattere residuale/marginale e quindi assumere proporzioni contenute rispetto al valore complessivo dei servizi oggetto di concessione.

Non risulta neppure percorribile l'affidamento a società in house in quanto l'Ente non dispone di partecipazioni societarie.

Milita a favore dell'appalto di servizi anche la particolare strutturazione dei servizi cimiteriali e, in particolare, di quelli relativi alle operazioni cimiteriali, caratterizzati da una forte componente di gestione amministrativa e contabile. Queste componenti dei servizi cimiteriali è opportuno restino nella sfera pubblica, anche per sottrarle al rischio di fenomeni corruttivi, in considerazione della natura dei servizi in oggetto e del forte interesse collettivo gravitante sugli stessi. La stringente normativa anticorruzione a cui sono sottoposti i soggetti pubblici fornisce in tale prospettiva maggiori garanzie in termini di controllo e prevenzione, consentendo una opportuna minimizzazione del rischio corruttivo, altrimenti non garantita in uno schema gestionale basato esclusivamente sul rapporto tra soggetti privati (concessionario e cittadini-utenti).

D.3 Esperienza della gestione precedente

Per quanto riguarda l'assetto gestionale in essere si rappresenta quanto segue:

- in esecuzione della deliberazione della Giunta Unione n 16 del 26/05/2023 la gestione dei servizi cimiteriali presso il Cimitero del Comune di Castelnuovo Scrivia è stata esternalizzata ed affidata a ditta specializzata nel settore dal 01/06/2023 al 31/12/2026;
- la graduale riorganizzazione del servizio prevede, allo scadere del vigente affidamento, l'esternalizzazione della gestione delle operazioni cimiteriali presso i cimiteri di tutti i comuni aderenti all'Unione Bassa Valle Scrivia, includendo anche quelli nel territorio di Alzano Scrivia e Guazzora anch'essi sprovvisti di personale qualificato; ai fini della stesura della documentazione di gara si computano le richieste di operazioni cimiteriali sulla base di una media dei dati storici assumendo come periodo di riferimento l'ultimo triennio;
- la gestione attuale garantisce la "sostenibilità finanziaria" e l'ottimale impiego delle risorse, presentando le condizioni che consentono di garantire la continuità del servizio e, il rispetto del principio di economicità; l'appalto dei servizi cimiteriali implica un impegno economico diretto per l'ente locale, che si traduce in un corrispettivo contrattuale all'appaltatore, mentre gli utenti sostengono costi attraverso le tariffe stabilite per i servizi ricevuti. Tale modalità consente all'amministrazione di mantenere il controllo sulla qualità e l'efficienza dei servizi in esame, garantendo al contempo la sostenibilità economica per la collettività.
- Ciascuna prestazione in capo al soggetto affidatario è regolarmente svolta nel rispetto degli obblighi contrattuali.
- L'Ente, inoltre, non ha sostenuto altri oneri o spese diversi da quelli derivanti dall'affidamento del servizio.
- L'azienda ha regolarmente svolto le attività previste dal contratto di servizio mostrandosi in grado di rispondere alla necessità dei cittadini ed alle richieste dell'Amministrazione come confermato anche dall'assenza di contestazioni, inoltre non risultano ulteriori vincoli a cui il servizio è soggetto.

D.4 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

Data la rilevanza economica dell'affidamento e la complessità degli atti da adottare propedeutici all'avvio della procedura ai sensi del D.Lgs. 36/2023 si ritiene utile, sotto il profilo economico e gestionale, che il contratto abbia una durata di 36 mesi, con la previsione di ulteriore proroga di mesi sei.

La presenza dello stesso affidatario in un lasso di tempo più ampio consente altresì l'ottimizzazione dei costi e l'efficienza dei risultati, in termini di programmazione, migliorie, ecc...

Una durata di 36 mesi del contratto di servizio, inoltre, influisce positivamente anche sull'intensità dell'investimento in termini di risorse umane e strumentali da parte dell'affidatario, inducendo così una maggiore robustezza e stabilità nella qualità dei servizi erogati.

Solo una durata non breve del contratto di servizio e conseguentemente un valore economico complessivo più alto rendono più attrattivo l'appalto e incidono positivamente sulla decisione di concorrere da parte anche delle realtà aziendali più strutturate, più solide e quindi più affidabili operanti sul mercato. L'ampliamento della platea dei potenziali concorrenti alla procedura di gara favorisce potenzialmente maggior qualità dei servizi erogati ed un minor costo per l'ente.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

E.1 - Piano economico-finanziario

Trattandosi affidamento di spl non a rete, di durata inferiore ai cinque anni, in base alle linee guida approvate con decreto ministeriale, non risulta necessaria l'elaborazione del Piano Economico Finanziario.

E.2 – Monitoraggio

L'ente procederà ad effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale del servizio pubblico tenendo conto dell'andamento del medesimo dal punto di vista economico, della qualità e del rispetto degli obblighi contrattuali, come dettagliati nel capitolato speciale di appalto e nel contratto di servizio, rendicontando i risultati dei dati e del monitoraggio nella relazione ex art. 30 del Dlgs 201/2022.

CONCLUSIONI

Alla luce delle evidenze emerse, è da ritenersi che la forma di gestione prescelta, ossia, l'affidamento tramite contratto di appalto della gestione dei Servizi Cimiteriali, assicura benefici sia all'Amministrazione, che alla collettività, poiché, il soggetto affidatario, dovrebbe essere in grado di conseguire, obiettivi di efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche, come richiesto dal Dlgs 2021 / 2022. Ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 201 / 2022, la scelta dell'affidamento a terzi mediante contratto di appalto risulta essere ammissibile sia in relazione ai vincoli ed obblighi giuridici inerenti alla scelta in oggetto sia in relazione agli aspetti di efficienza ed economicità. Quanto agli aspetti giuridici, si attesta che l'affidamento della gestione a terzi tramite contratto di appalto risulta essere ammissibile in quanto, come esposto nella presente relazione, l'Unione assegna il terzo affidatario alle condizioni di "controllo", consentendo alla stessa Amministrazione di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio e il grado di soddisfacimento dei fabbisogni dell'utenza servita. Quanto invece agli aspetti di efficienza ed economicità, affidare i servizi cimiteriali tramite appalto consente all'ente locale di selezionare operatori economici specializzati, garantendo un'elevata efficienza nell'erogazione delle prestazioni. La definizione chiara delle attività nel capitolato speciale d'appalto permette una gestione organizzata e puntuale delle operazioni cimiteriali, assicurando il rispetto dei tempi e delle modalità operative stabilite. Con riferimento all'economicità, il ricorso all'istituto dell'appalto favorisce la concorrenza tra gli operatori economici, permettendo All'Unione affidante di acquisire i servizi a condizioni economiche vantaggiose. L'adozione dell'appalto per la gestione dei servizi cimiteriali, consente di coniugare l'efficienza operativa con l'ottimizzazione delle risorse economiche. In conclusione, quanto esposto costituisce evidenza sufficiente e necessaria per poter dar seguito all'affidamento a terzi, mediante contratto di appalto, della gestione dei servizi cimiteriali, in ossequio a quanto normato dall'art.14 del D.lgs. 201 / 2022.

Il Responsabile del Servizio
F.to Dr. Alessandra Timo