



# COMUNE DI LEINI'

Città Metropolitana di Torino

C.A.P. 10040

P.zza Vittorio Emanuele II 1

Tel. 011/99.86.354-356

C.F. – P.I. 01777400019

E-mail: [protocollo@comune.leini.to.it](mailto:protocollo@comune.leini.to.it) - PEC: [comune.leini.to@cert.legalmail.it](mailto:comune.leini.to@cert.legalmail.it)

## Settore LL.PP. – Manutenzioni e Patrimonio

Oggetto: **AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE A MEZZO DI “FINANZA DI PROGETTO” AD INIZIATIVA PUBBLICA - ART. 193, comma 1, DEL D. LGS. n. 36/2023 – DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL CIMITERO COMUNALE, DELLA RIQUALIFICAZIONE E MANUTENZIONE STRAORDINARIA PER ANNI 25.**

### RELAZIONE ART. 14, comma 3, del D.Lgs n. 201 del 23/12/2022

Premesse:

1. l'art. 14 del D.Lgs n. 201/2022 avente ad oggetto: “Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale” recita al comma 3 che “Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale 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 sovra compensazioni.  
Tale relazione sostituisce quella analoga prevista all'art. 34, comma 20, della L. n. 221 del 17/12/2022 che risulta abrogata ai sensi della sopracitata normativa vigente.
2. l'Anac al fine di supportare gli Enti affidanti nella redazione della relazione prevista dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. 201/2022 circa la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, ha predisposto uno schema tipo di tale relazione.
3. Tale relazione che gli Enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere mira essenzialmente a:
  - giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento;
  - dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
  - specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.
4. Lo schema-tipo di relazione, predisposto dall'Anac, prevede l'articolazione della relazione di cui trattasi in cinque sezioni:

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

SEZIONE D -MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

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

### **INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Interventi di riqualificazione, ampliamento e straordinaria manutenzione e successiva gestione del cimitero comunale per anni 25.
Importo dell'affidamento	Euro 5.625.883,87
Ente affidante	01777400019 - Comune di Leini.
Tipo di affidamento	Concessione.
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara ex "finanza di progetto" ad iniziativa pubblica (art. 193 D.Lgs. 36/2023).
Durata del contratto	25 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Ambito comunale.

### **SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Arch. Antonella PASSARETTI
Ente di riferimento	COMUNE DI LEINI
Area/servizio	Settore LL.PP. / Manutenzioni e Patrimonio
Telefono	0119986357
Email	a.passaretti@comune.leini.to.it
Data di redazione	04/04/2024

### **SEZIONE A: CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO**

La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione Europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale (Sentenza n. 272/2004 della Corte di Giustizia UE).

I Servizi di Interesse Generale sono servizi, forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio, volti a soddisfare i bisogni della comunità o di parte di essa; gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al

fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico; i servizi cimiteriali, sono servizi pubblici locali.

I servizi cimiteriali presentano natura di servizio pubblico avente rilevanza economica, in cui il corrispettivo del servizio è costituito dai proventi delle concessioni e subconcessioni di aree, da entrate di natura tributaria e tariffaria e contributi in conto esercizio a copertura degli oneri concernenti i servizi d'istituto.

I servizi in ambito Comunale relativi alla Polizia Mortuaria, intendendosi per tali quelli riferiti alle salme, ai trasporti funebri, alla costruzione, manutenzione ed ampliamento dei Cimiteri, alla concessione di aree e manufatti destinati a sepoltura privata nonché alla loro vigilanza, alla costruzione di sepolcri privati, alla cremazione e, in genere, a tutte le diverse attività connesse con la cessazione della vita sono disciplinati, oltre che dal relativo Regolamento Comunale, sono disciplinati dalle disposizioni contenute:

- nel Titolo VI del Testo Unico delle Leggi Sanitarie di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e s.m.i.;
- nel D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 "Approvazione del Regolamento di Polizia mortuaria;
- nel D.P.R. 10 luglio 2003, n. 254 "Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179.";
- nelle Leggi Regione Piemonte n. 5 del 15/3/2001, n. 20 del 31/10/2007 recante "Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri" e n. 15 del 25/6/2008;
- nelle circolari Regione Piemonte prot. n. 3560 del 18/3/1998, n. 3/AMB/SAN del 25/7/2005 e n. 1/SAN/FEL del 13/10/2008;
- nelle D.G.R. Piemonte n. 115-6947 del 5/8/2002 e n. 25 – 8503 del 24/2/2003;
- nella Legge Regione Piemonte 15 del 3/08/2011 recante "Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della Legge regionale del 31/10/2007 n. 20";
- nel "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)." approvato con DPGR 8 agosto 2012, n. 7;
- nella Legge Regione Piemonte n. 3 del 11/03/2015 contenente "Disposizioni regionali in materia di semplificazione" (art. 51);
- nel Piano regionale di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 61-10542 del 17/03/2015.

## **SEZIONE B: DESCRIZIONE DEL SERVIZIO**

### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

L'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo nell'appalto la forma di gestione più idonea per la gestione delle operazioni cimiteriali, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni appaltate nonché le attività amministrative relative alla tenuta dei registri delle attività e movimentazioni cimiteriali; la costruzione e/o ampliamento dei cimiteri, viene gestita direttamente dall'Amministrazione comunale, previa progettazione

e appalto dei lavori; la stipula di concessioni per sepolture private in loculi, ossari, ecc., così come le autorizzazioni per operazioni cimiteriali e cremazione dei defunti, vengono gestite direttamente dai competenti Uffici e Servizi comunali.

L'attuale modalità di gestione non ha però consentito il superamento di tutte le problematiche, di tipo strutturale e gestionale che il complesso cimiteriale del Comune di Leini presenta oramai da lungo tempo. Permangono, in particolare, le problematiche di tipo strutturale che ineriscono principalmente:

- alla difficoltà di realizzazione dei manufatti per le sepolture con tempestività adeguata ai fabbisogni;
- allo stato di degrado in cui versano alcune strutture di servizio presenti nella parte più vecchia del cimitero; in particolare la sala autoptica, la casa dell'ex custode, gli spogliatoi e i servizi igienici collocati nei settori A e B;
- al palese stato di fatiscenza, con rischi di cedimenti, in cui versano diversi manufatti per le sepolture, in particolare i blocchi loculi collocati nei settori 2, 3 e 5 contraddistinti con le lettere M, N, O, P, Q, R, S, e delle cellette ossario contraddistinte con le lettere K1 e K2;
- allo stato di ammaloramento in cui versano i settori di loculi e ossari adiacenti alla zona di ampliamento (blocchi di loculi W e X, ossari blocchi K13 e K14);
- al parcheggio antistante che è mancante della pavimentazione, della rete di raccolta delle acque pluviali, dell'illuminazione e di adeguati elementi di arredo urbano;
- alla mancanza di un'area, adeguatamente strutturata, per la dispersione delle ceneri da cremazione;
- alla necessità di interventi necessari all'eliminazione delle barriere architettoniche che garantiscano l'accesso anche ai diversamente abili ed altri interventi di straordinaria manutenzione.

Attraverso l'affidamento in concessione, si intende quindi affidare ad un partner privato l'intervento di completamento, riqualificazione, straordinaria manutenzione e successiva gestione del cimitero comunale.

Nel progetto di fattibilità da porsi a base di gara, e in particolare negli allegati "Bozza di convenzione", "Carta di qualità dei servizi cimiteriali", "Disciplinare dei servizi cimiteriali" e "Capitolato speciale d'appalto" trovano completa e puntuale definizione tutte le componenti che formeranno oggetto della concessione.

In particolare il concessionario dovrà assicurare:

- la realizzazione dei loculi e delle cellette in numero sufficiente per soddisfare il fabbisogno necessario per tutta la durata della concessione e, al termine di essa, una residua disponibilità di manufatti sufficiente per almeno ulteriori 2/3 anni;
- la realizzazione di nuovi campi di inumazione, con capienza complessiva di circa 200 sepolture;
- la realizzazione degli interventi di: a) riqualificazione della parte più datata del cimitero; b) completamento, consistenti principalmente nella realizzazione del

parcheggio esterno, di una nuova camera di deposito (in luogo della vecchia sala autoptica da demolirsi), del cinerario comune, di impianti, arredo e pavimentazioni nei settori 9 e 10; c) di straordinaria manutenzione ed eliminazione di barriere architettoniche già individuati e programmati oltre a quelli che si renderanno nel tempo necessari; d) integrazione e/o sostituzione e/o straordinaria manutenzione delle attrezzature in uso al personale ed agli utenti;

- il mantenimento e la custodia del complesso cimiteriale e la gestione dei servizi cimiteriali, in conformità alle disposizioni del nuovo “Regolamento di polizia mortuaria”, della “Carta di qualità dei servizi cimiteriali” e del “Disciplinare dei servizi cimiteriali”.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

La definizione di servizio pubblico (servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico) deriva dal riconoscimento dell'interesse generale e dal fatto che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Il carattere universale dei servizi, che comporta l'obbligo “di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni”, può determinare oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, par. 1, TCE (attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea- TFUE), qualora vengano rispettati quattro criteri cumulativi:

- l'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa a cui affidare il servizio non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

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

Gli standard quanti-qualitativi specifici del servizio sono puntualmente definiti nella "Carta di qualità dei servizi cimiteriali" che definisce gli standard di servizio attesi e le modalità di monitoraggio, in termini comprensibili e verificabili, oltre che dal personale comunale addetto alla vigilanza sul servizio, dagli utenti, mentre, gli obblighi che graveranno sul futuro concessionario sono puntualmente definiti nei pertinenti allegati al progetto di fattibilità e, in particolare, nello schema di convenzione, nel capitolato speciale d'appalto, nella carta di qualità dei servizi cimiteriali e nel disciplinare dei servizi cimiteriali.

Le compensazioni economiche, che rappresentano parte marginale dei costi previsti per l'adempimento agli obblighi di servizio pubblico, sono state definite sulla base di apposita analisi di dettaglio sviluppata nei relativi elaborati allegati al progetto di fattibilità e tengono conto dei costi e dei ricavi posti in capo al concessionario e di un ragionevole margine di profitto.

La scelta del concessionario verrà effettuata in esito alle risultanze di procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al miglior rapporto qualità/prezzo per la stazione appaltante e per la collettività.

## **SEZIONE C: MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

### **C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta**

La normativa comunitaria prevede che gli Enti Locali possano procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo le tre seguenti modalità:

1. esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;

2. società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico-Privato;

3. gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario:

(a) totale partecipazione pubblica;

(b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;

(c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Ulteriore richiamo al rispetto delle norme fondamentali è contenuto nella Comunicazione interpretativa Commissione Europea 23.06.2006. La CGCE ha infatti definito un insieme di norme fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, che derivano direttamente dalle disposizioni e dai principi del trattato CE. I principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione sulla base della nazionalità comportano un obbligo di trasparenza che, conformemente alla giurisprudenza della CGCE «consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione».

La disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione.

Attualmente la normativa vigente in materia è quella del D.Lgs n. 201 del 23.12.2022. In particolare, tale norma, consente alle Amministrazioni pubbliche, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

Alla luce delle succitate norme risultano applicabili le seguenti procedure di affidamento:

1. gestione diretta con risorse interne;

2. gestione CONSIP ai sensi art. 1 comma 1 D.L. 95/2012;

3. conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);
4. affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello “in house providing”;
5. affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

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

L'Amministrazione Comunale ha quindi deciso di valutare la possibilità di addivenire ad una gestione in partenariato pubblico privato che, caratterizzato da una sostanziale equiparazione tra soggetti pubblici e soggetti privati per la realizzazione di un'attività volta al conseguimento di interessi pubblici, attribuisce e garantisce ai soggetti pubblici il compito/diritto di individuare/selezionare gli interessi pubblici da tutelare e garantire, nonché lo strumento economico/giuridico/finanziario più adeguato per poterli conseguire, oltre che la vigilanza e il controllo sul loro effettivo raggiungimento, ed ai soggetti privati, (che mettono a disposizione dell'amministrazione pubblica, le proprie capacità finanziarie ed il proprio complessivo knowhow) riconosce il diritto di ritrarre utilità, mediante la disponibilità o lo sfruttamento economico dell'opera (attraverso le ordinarie fasi della sua realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione).

Tra gli strumenti contrattuali che concretizzano il partenariato pubblico privato si è approfondito l'istituto del *project financing* (o finanza di progetto) definito dall'art. 3, 1° comma, lett. eee), un “*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato, in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*”.

Gli elementi distintivi del *project*, oggi puntualmente regolato agli articoli 193 e seguenti del Decreto Legislativo n. 36/2023, rispetto alla affine e alternativa figura del contratto di concessione di lavori pubblici o di servizi sono apprezzabili essenzialmente con riguardo alla fase amministrativa di scelta del soggetto e affidamento della concessione: in entrambi i casi, infatti, si giungerà alla stipula di un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori, la fornitura e la gestione di servizi ad uno o più operatori economici, con assunzione del rischio economico da parte dell'operatore, a fronte del diritto di gestire le opere realizzate, ma la disciplina della finanza di progetto consente un maggior coinvolgimento del privato nell'iniziativa, nonché nella predisposizione della convenzione e delle modalità progettuali ed esecutive dell'opera.

## **SEZIONE D: MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

### **D.1 - Risultati attesi**

La motivazione economico finanziaria della scelta è costituita:

- dalle risultanze delle analisi di carattere economico-finanziario inerenti la futura gestione ed i risultati attesi in termini di standard di servizio, condotte ed illustrate nel progetto di fattibilità e contenute negli elaborati di:
  - “analisi dei costi gestionali in fase di esercizio”
  - “analisi di fattibilità finanziaria”
  - “analisi di fattibilità economica e sociale”;
- dalle risultanze della valutazione, anche in termini economico-finanziari, delle obbligazioni contrattuali che regoleranno il rapporto con il concessionario tradotte, in conformità alle indicazioni ricavate dalle linee guida dell’ANAC, nella “Matrice dei rischi”, e che determina la valorizzazione dei rischi trasferiti;
- dalla pesatura e valutazione monetaria dei rischi trasferiti (940.100 euro) che, in rapporto all’entità degli investimenti necessari (circa 5,6 milioni di euro) e del prevedibile volume complessivo dei ricavi (circa 6,150 milioni di euro, stimati per tutta la durata della concessione) e dei costi (circa 5,185 milioni di euro), appare effettivamente adeguata all’alea insita nella ipotesi di gestione diretta del servizio;
- dalle risultanze del PSC (Public Sector Comparator) che determina il Value for Money di segno positivo per l’importo di €. 1.490.760,00.

### **D.2 - Comparazione con opzioni alternative**

In primo luogo si evidenzia come il D.lgs. 201/2022 all’art. 15 prevede che *“gli Enti locali e gli altri Enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l’effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore”*.

Il Comune di Leini nella necessità di individuare la forma di gestione più idonea per il completamento, la riqualificazione, la manutenzione straordinaria e successiva gestione del cimitero comunale ha inteso orientarsi verso una proposta di finanza di progetto provvedendo ad analizzare la sostenibilità e convenienza di una proposta di partenariato pubblico privato (PPP) optando, pertanto, per il modello gestionale della concessione.

Nella suddetta analisi è stata svolta una valutazione comparativa tra il modello in economia e il partenariato, secondo la metodologia del Public Sector Comparator, con cui è stata accertata la convenienza economica della proposta in partenariato rispetto alla soluzione in economia.

In particolare, per la quantificazione del rischio di costruzione è stato dapprima ipotizzato il valore dell’investimento che l’Amministrazione, a parità di condizioni progettuali, si troverebbe ragionevolmente a sostenere in caso di realizzazione in economia dell’opera. In

tal senso, sulla base di separato dettaglio delle poste fornito dal Proponente in sede di verifica istruttoria del piano economico finanziario di progetto, sono state scorporate dall'investimento totale (al lordo IVA), presentato nel quadro economico finanziario generale, le poste identificabili quali costi di gestione ovvero gli oneri non sussistenti in capo all'Ente nel caso di trasposizione dell'operazione, individuando un valore di riferimento pari ad € 3.048.352,98 IVA compresa, mentre, per la quantificazione del rischio di disponibilità è stato preso a riferimento un valore di € 2.047.570, pari ai costi di gestione ipotizzati sulla base del dettaglio aggiuntivo delle poste fornito dal Proponente in sede di verifica istruttoria del piano economico finanziario di progetto, aumentati dell'iva ed attualizzati ad un tasso del 4,33%.

Il valore complessivo del rischio trasferibile è stato ipotizzato in € 940.100 (di cui € 778.854 per costruzione ed € 161.246 per disponibilità).

Nel caso della gestione in economia si sono presi a riferimento, oltre al costo del finanziamento (calcolato sull'investimento relativo alla fase di costruzione individuato ed ipotizzato sulla base delle condizioni aggiornate da Cassa Depositi e Prestiti vale fino al 19.05.2023), i costi generati dal mantenimento in disponibilità del progetto al netto dei possibili ricavi derivanti dalla sua gestione. I ricavi sono stati considerati per la quota imponibile aggiungendo la quota IVA pur trattandosi di servizi – a parte l'illuminazione votiva – esclusi in capo all'Ente. La motivazione è che le tariffe indicate dal Concessionario privato sono basate su costi IVA esclusa, trattandosi di imposta detraibile, con valori che non sarebbero ragionevolmente adottabili da un Comune che, viceversa, deve basarsi su costi lordi. In ottica di PSC, quindi, sono state prudenzialmente aumentate le tariffe incassabili dal Comune, fermo restando ovviamente ogni diversa valutazione politica o gestionale nel caso concreto.

Nel caso di PPP si è attualizzato il contributo previsto in capo all'Amministrazione, al lordo dell'effetto inflazionistico ed aumentandolo di IVA al 22%. Viene riconosciuto al Comune un "prezzo" ovvero un contributo per mantenere l'equilibrio economico che è stato indicato, a pag. 3 del documento "Allegato F benefici a favore dell'ente" ed all'art. 15 della bozza di convenzione, con IVA allo 0%. Si presume che ciò sia dovuto al fatto che, trattandosi di operazione verso pubblica amministrazione, la fattura sarà emessa in scissione dei pagamenti (art. 17-ter DPR 633/1972) quindi con versamento dell'imposta all'erario direttamente da parte del committente. Tuttavia, in capo al Comune l'IVA in scissione configura comunque un maggior "costo" a carico che è stato quantificato, prudenzialmente, ad aliquota ordinaria. Il "prezzo" delle concessioni va infatti fatturato con l'aliquota propria dei servizi ed opere che va a remunerare (v. es. risoluzioni n. 395/E/2002; n. 21/E 2005 e n.100/E/2016) e che in questo caso sono riferiti sia alla costruzione di opere di urbanizzazione primaria (10%) che a servizi vari o di manutenzione (22%)

Dall'analisi svolta è stato verificato, inoltre, che l'opportunità della soluzione del PPP è confermata anche nel caso di oscillazioni del rischio complessivamente trasferito.

Relativamente alla forma di gestione mediante appalto di servizi, oltre al fatto che il D.lgs. 201/2022 indica come preferibile il ricorso alla concessione, il Comune aveva già in passato

individuato nell'appalto la forma più idonea per la gestione delle operazioni cimiteriali, tuttavia, ciò non ha consentito il superamento di tutte le criticità della gestione, in particolare dal punto di vista strutturale.

### **D.3 Esperienza della gestione precedente**

Una compiuta analisi comparativa con la gestione precedente non risulta del tutto possibile, infatti, come già precisato il Comune in precedenza aveva individuato nell'appalto la forma di gestione più idonea per le operazioni cimiteriali, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica delle operazioni appaltate e le attività amministrative relative alla tenuta dei registri delle attività e movimentazioni cimiteriali, mentre, per la costruzione e/o ampliamento del cimitero veniva gestita previa progettazione e appalto dei singoli interventi e lavori.

La forma di gestione in oggi prescelta invece prevede l'affidamento in concessione, per la durata di 25 anni, della progettazione definitiva, esecutiva e la costruzione dell'ampliamento del cimitero comunale, nonché, la gestione dell'intero complesso e dei servizi cimiteriali del Comune.

In ogni caso dall'esperienza precedente è chiaramente emersa una forte criticità in relazione alla risoluzione delle problematiche di tipo strutturale (meglio precisate nel precedente punto B.1), le quali potranno essere risolte mediante il nuovo affidamento che ha come specifico oggetto, oltre alla gestione dei servizi cimiteriali, proprio gli interventi di riqualificazione, ampliamento e manutenzione del cimitero comunale.

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

La durata della concessione è stata fissata in 25 anni, un periodo rilevante che impone valutazioni molto precise sia dell'Ente che, comunque, ha redatto un progetto complesso, esteso e completo, sia dell'operatore economico coinvolto, in quanto le opere *“saranno progettate, realizzate, gestite e mantenute a totale carico e spese del concessionario”*.

*Ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 201/2022 “la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento”.*

L'affidamento in esame intende soddisfare il fabbisogno del Comune di Leini di nuove sepolture per i prossimi 25 anni attraverso il progetto di ampliamento ubicato sul lato Nord del cimitero esistente, riqualificare alcune aree ed il parcheggio esterno con nuovi arredi urbani, nuove pavimentazioni e aree verdi, migliorando l'estetica del complesso al fine di superare ogni criticità strutturale riscontrata, anche attraverso una risistemazione e riprogettazione completa dagli arredi, alle aree verdi, alle soluzioni utili ad una accessibilità totale.

La durata di 25 anni risulta essere il tempo stimato per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione, inoltre, il piano economico-finanziario (PEF) individua un periodo entro cui il capitale investito nell'acquisto di un fattore produttivo a medio-lungo ciclo di utilizzo viene recuperato

attraverso i flussi finanziari netti generati (Pay Back Period) pari a 25 anni.

Pertanto la durata di 25 anni, pur rilevante, appare congrua in relazione alle prestazioni richieste al gestore e rientrante nel periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento come indicato nel PEF e, pertanto, rispondente al dettato normativo dell'art. 19 del D.lgs. 201/2022 in tema di durata dell'affidamento.

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

### **E.1 - Piano economico-finanziario**

Il piano economico-finanziario (PEF), documento che costituisce uno degli elementi posti a base di gara dalla stazione appaltante, è stato redatto ed è frutto di diversi interventi derivanti da confronti tra l'Amministrazione ed il Promotore che hanno comportato integrazioni e correzioni al documento.

Detto documento risulta essere completo ed in particolare:

- definisce la durata del rapporto tra concedente e concessionario congrua ed adeguata al tipo di investimento da effettuare, fissata come detto in 25 anni;
- contiene le proiezioni relative ai conti economici, agli stati patrimoniali e ai rendiconti finanziari per l'intera durata della concessione e la stima dei flussi di cassa di progetto;
- contiene l'analisi relativa all'equilibrio economico-finanziario avuto riguardo delle "condizioni di convenienza economica" intesa come capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato in relazione al capitale investito;
- approfondisce il tema della gestione dei rischi insiti nel progetto PPP mediante la valutazione degli stessi;
- contiene le indicazioni relative al regime fiscale ai fini IVA.

Si evidenzia che dalle analisi finanziarie condotte emerge un sostanziale equilibrio economico finanziario dell'iniziativa, tuttavia, alcuni indicatori danno evidenza che il medesimo sarà mantenuto su un orizzonte temporale ampio (Pay Back Period). I tempi così dilatati del recupero economico-finanziario dell'iniziativa espongono il progetto a rischi ed incertezze (inflazione attesa, tassi di interesse, aumento del costo delle materie prime, etc.) che possono ridurre la redditività dell'iniziativa a cui si potrà ovviare mediante il presidio del corretto trasferimento dei rischi a garanzia proprio dell'equilibrio del progetto.

### **E.2 - Monitoraggio**

All'interno della bozza di convenzione sono state inserite specifiche clausole relative alle funzioni di sorveglianza e controllo sulle attività del Concessionario da parte del RUP e dei

relativi uffici di supporto (art. 6 comma I e comma II) sull'attività di monitoraggio (art. 11) e sul potere di ispezione (art.11).

Inoltre, vengono regolamentate le procedure per l'accertamento delle inadempienze alle prescrizioni della convenzione stessa, prevedendo l'applicazione di penali in caso di inadempimento (art. 20).

Ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs. 201/2022 il Comune di Leini svolgerà le funzioni di vigilanza sulla gestione della concessione redigendo un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, per il quale il soggetto gestore affidatario avrà l'obbligo di fornire all'Ente comunale i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio/convezione.

Leini, li 18/06/2024

La responsabile del Settore  
LL.PP./ Manutenzioni e Patrimonio  
Arch. Antonella PASSARETTI

Il documento è firmato digitalmente ai sensi del  
D.Lgs. 82/2005 s.m.i. e norme collegate e sostituisce  
il documento cartaceo e la firma autografa