

Contratto di servizio per la gestione dei servizi cimiteriali

Allegato C

**Schema di sintesi per motivazione analitica ex art. 192 del
D.lgs. 50/2016**

Indice

Indice	2
1. Le finalità	4
2. Il quadro normativo di riferimento	5
3. I servizi pubblici locali, le caratteristiche del servizio e il contesto operativo.....	6
4. Le motivazioni della scelta di Roma Capitale per l’affidamento in essere	11
5. Sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla norma.....	13
6. Indagine di mercato su altri Comuni	15
7. Definizione dei costi unitari delle operazioni cimiteriali	18
8. Conclusioni	19

Allegato “Analisi e determinazione dei costi del servizio”

1. Le finalità

L'Amministrazione Capitolina, con deliberazione A.C. n. 53 del 25/26 settembre 2015, ha disposto l'affidamento "*in house providing*" ad AMA S.p.A. per la durata di anni nove, a far data dal 28 settembre 2015 e fino al 27 settembre 2024, in riferimento della gestione dei servizi cimiteriali e correlati della città di Roma, nei limiti autorizzativi dei bilanci vigenti; prevedendo, altresì, l'approvazione con successivo atto del relativo Contratto di Servizio.

Alla suddetta deliberazione, è stata allegata la relazione ex art. 34, comma 20, del DL n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, in merito all'affidamento del servizio di gestione dei servizi cimiteriali ad AMA S.p.A., che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale. L'ordinamento nazionale, veniva innovato con l'art. 34 del D.L. 179/2012, che non indicava un modello preferibile, ma rinviava alla scelta del singolo ente affidante, delineando un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti (al tipo di servizio, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti e soprattutto all'interesse della platea degli utenti). La scelta tra i differenti modelli, è stata fatta in considerazione della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri di cui all'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. Detti obiettivi sono necessariamente correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti.

Le motivazioni di autoproduzione del servizio attraverso l'affidamento *in house* ad AMA S.p.A., analiticamente esposte nella relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, del DL n. 179/2012, allegata in atti alla sopracitata deliberazione di A.C. n. 53/2015, tengono conto di tutti i requisiti introdotti dalla norma, al fine di garantire adeguati livelli di efficienza, efficacia ed economicità del servizio di gestione cimiteriale della città di Roma.

Il presente lavoro viene svolto a supporto della relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, e oggi come allora, la scelta dell'affidamento *in house* da parte dell'Amministrazione, quale modello ordinario di gestione di servizi pubblici locali, presuppone la valutazione della congruità economica dell'offerta quando tale affidamento ha ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza. Tale relazione è stata elaborata tenendo conto di quanto stabilito all'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, il quale testualmente recita che "*ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

2. Il quadro normativo di riferimento

In tema di società *in house* occorre, in primo luogo, fare riferimento alle innovazioni introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che, mentre all'articolo 2 contiene la definizione di società *in house*, all'articolo 16 detta una specifica disciplina riguardante il requisito del *controllo analogo*. Tali disposizioni legislative vanno tuttavia raccordate con il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, il quale recepisce la nuova disciplina relativa alle società "*in house providing*", dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Nonostante il quadro normativo nazionale ed europeo fosse già chiaro, le Direttive UE nn. 23, 24, 25 del 2014 hanno compiuto un importante sforzo tendente ad allineare in modo difforme le interpretazioni date dagli Stati membri (in particolare laddove veniva ritenuto prevalente il principio della libera concorrenza rispetto a quello di autonomia organizzativa della pubblica amministrazione, con la conseguenza di ritenere l'affidamento *in house* come eccezione rispetto alla concessione del servizio a terzi tramite gara pubblica) in base ad una presunta indicazione europea.

Il Codice degli appalti e delle concessioni, stabilisce al comma 2 dell'articolo 192 citato, quale elemento fondamentale per validità degli affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, l'obbligo della congruità economica dell'offerta.

La disciplina del regime speciale degli affidamenti *in house* contenuta nell'articolo 192 del citato codice, deve tener conto di quanto stabilito dall'articolo 5 dello stesso, il quale stabilisce le condizioni che devono ricorrere per escludere l'applicazione del Codice stesso agli affidamenti domestici.

In particolare tale articolo 5, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientrino nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono contestualmente soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- ✓ **un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi:** ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 sussiste "*controllo analogo*" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria *in house* un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "*controllo analogo*" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "*controllo analogo indiretto*");
- ✓ **oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione**

- ✓ **aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice:** ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
- ✓ **nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.**

Alla luce di quanto detto, i requisiti da soddisfare per procedere all'affidamento *in house* introdotti con l'emanazione di tali norme, non hanno introdotto novità sostanziali rispetto al momento in cui è stato affidato il servizio di gestione cimiteriale alla società AMA S.p.A. attraverso l'approvazione della deliberazione di G.C. n. 53/215, le cui motivazioni, come detto, sono state declinate all'interno della relazione ex art. 34, comma 20, del DL n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012.

Tuttavia, come già accennato sopra, l'articolo 192, comma 2 del nuovo Codice dei Contratti prevede che per poter legittimamente affidare un contratto con modalità *in house*, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica del servizio fornito dal gestore *in house*, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

In particolare, nella presente motivazione sono indicati i seguenti presupposti:

- ✓ le ragioni del mancato ricorso al mercato;
- ✓ i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto tra il valore del servizio dell'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato, è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza. All'uopo, tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti sono stati pubblicati nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013.

3. I servizi pubblici locali, le caratteristiche del servizio e il contesto operativo

Le attività che Roma Capitale ha affidato ad AMA S.p.A. sono riconducibili alla gestione dei servizi cimiteriali, qualificati e qualificati come servizi pubblici locali, così come da analisi della definizione dell'art. 112 T.U.E.L., in cui viene declinato che la qualificazione di servizio pubblico locale spetta a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, nonché alla destinazione delle risorse economiche disponibili

nell'ambito di intervento e su quello soggettivo e alla riconduzione diretta o indiretta ad una figura soggettiva di rilievo pubblico¹.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 dicembre 2003 n. 350, ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D.Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza. Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche, per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica derivanti dall'esigenza di doverne garantire la fornitura per motivi igienico-sanitari ed ambientali a garanzia di sepolture in tempi certi e con metodi e modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico- sanitarie (Testo Unico Leggi Sanitarie n. 1265 del 27/07/1934).

Per quanto attiene al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme, i servizi cimiteriali rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei **servizi pubblici essenziali** nell'ambito del comparto Regioni - Autonomie Locali del 19.09.2002.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quelli che l'impresa non assumerebbe se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale, o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni. La *ratio* di tali obblighi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione tra la concorrenza e le implicazioni di interesse generale. Nel campo della gestione dei servizi cimiteriali, gli obblighi di servizio pubblico, atteso il superiore interesse alla salvaguardia della salute e dell'igiene pubblica e alla tutela dell'ambiente, consistono in:

- ✓ erogazione del servizio, garantendo alti standard qualitativi e quantitativi;
- ✓ obblighi di esercizio (continuità, capacità, universalità, regolarità del servizio).

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso agli utenti.

Attualmente, le fasi di gestione dei servizi cimiteriali riguardano un modello di affidamento che prevede l'organizzazione e il coordinamento esclusivo da parte di un unico operatore a causa della complessità e delicatezza del servizio, attinente sia a ragioni di carattere economico, sia tecnico-operativo, nonché di tipo organizzativo-gestionale.

L'insieme delle attività, nonché le relative caratteristiche dei servizi affidati ad AMA S.p.A. ed erogati nel territorio di Roma Capitale di cui alla deliberazione di G.C. n. 53/2015, si configura come un sistema integrato che persegue strategie di efficienza gestionale, di economie e di razionalizzazione della spesa.

¹ Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n.7369.

In particolare, le attività si concretizzano nella gestione dei servizi di seguito descritti sinteticamente e, più precisamente, come declinati nelle schede di cui all'Allegato A *Schede tecniche/descrittive dei servizi*.

I cimiteri di Roma Capitale sottoelencati ed affidati ad AMA S.p.A., con estensione ad eventuali ampliamenti e nuovi cimiteri, sono attualmente 11 (undici), la cui superficie complessiva è pari ha 244,52, con un'area a verde di circa 1.701.200, comprensiva di circa 9.000 alberature, come riportato in dettaglio nella tabella 1.

Tabella 1: Superfici dei cimiteri capitolini e relative aree verdi

CIMITERO	Superficie aree cimiteriali	Superficie aree verdi - mq
VERANO	76 ha	550.000
FLAMINIO	143 ha	950.000
LAURENTINO	20 ha	160.000
OSTIA ANTICA	1,56 ha	10.000
MACCARESE	1,10 ha	9.000
CASTEL DI GUIDO	0,25 ha	1.300
S. MARIA DI GALERIA	0,33 ha	2.000
S. MARIA DEL CARMINE (PARROCCHIETTA)	0,30 ha	2.900
ISOLA FARNESE	0,33 ha	2.900
CESANO	0,45 ha	3.700
S. VITTORINO	1.20 ha	9.400
TOTALE	ha 244,52	1.701.200

Il Servizio di Gestione Cimiteriale si configura come l'insieme delle attività volte al corretto funzionamento dei Cimiteri. Tale servizio ricomprende le concessioni, le operazioni cimiteriali, le attività di custodia e quelle di manutenzione ordinaria, nonché i servizi a supporto delle attività cimiteriali volti a garantire un'adeguata fruizione degli spazi da parte dell'utenza e ad assicurare il decoro degli ambienti e il corretto funzionamento degli impianti all'interno delle aree cimiteriali di Roma Capitale.

Il vigente affidamento ad AMA S.p.A. comprende tutte le attività di gestione all'interno dei plessi cimiteriali che si suddividono in servizi di gestione delle "Concessioni e Operazioni Cimiteriali" e in attività per "Servizi a Canone". L'incidenza percentuale sui servizi, come meglio specificato nell'allegato alla presente relazione, è esplicitata nella Tabella 2 di seguito riportata.

Tabella 2 Incidenza percentuale delle attività svolte in riferimento al servizio

ATTIVITA'	Incidenza percentuale delle attività sul servizio
Concessioni	3,87%

Inumazioni	3,68%
Tumulazioni	13,75%
Cremazioni	11,13%
Affidi ceneri	1.14%
Esumazioni ordinarie e straordinarie	2,63%
Estumulazioni ordinarie e straordinarie	4,76%
Raccolte resti mortali/Verifica capienza	1,90%
SUBTOTALE Concessioni e Operazioni cimiteriali	42,86%
Servizi necroscopici	14,82%
Altri servizi a supporto delle attività cimiteriali	24,12%
Manutenzione ordinaria	18,20%
SUBTOTALE Servizi a Canone	57,14%
TOTALE SERVIZI RESI	100,00%

In riferimento a tale tabella, si può evidenziare che le tutte attività cimiteriali sono gestite da Ama Spa con personale interno. Per alcune attività accessorie relative a particolari esigenze dell'utenza (es. navetta per disabili all'interno del cimitero Verano) e specialistiche (es. manutenzione ordinaria dei forni crematori, etc.), e comunque in riferimento ad una percentuale non superiore al 20% dell'importo complessivo del contratto, Ama S.p.A. può avvalersi di soggetti terzi, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici e nell'ottica di una maggiore efficienza dei processi organizzativi e gestionali, che la stessa società esercita tramite il coordinamento di dette attività ai principali servizi cimiteriali forniti alla cittadinanza.

Il servizio di gestione delle "Concessioni e Operazioni Cimiteriali" comprende le seguenti attività:

1. Gestione delle Concessioni

L'attività consiste nella concessione di loculi a qualsiasi cittadino, ovunque residente purché in presenza di: salma/resti mortali/ceneri/che abbia diritto ad essere tumulata nel Comune di Roma. Rientrano in tale attività, i procedimenti amministrativi relativi a:

- ✓ Nuove concessioni loculi salma/ossari/cinerari o Rinnovi;
- ✓ Nuove concessioni aree per manufatti privati.
- ✓ Attività a supporto (ricerche anagrafiche, rettifiche, ecc.);
- ✓ Retrocessioni e rimborsi di loculi e aree;
- ✓ Retrocessioni manufatti.

2. Operazioni cimiteriali

Per operazioni cimiteriali si intendono tutte quelle operazioni relative alla sepoltura (inumazione, tumulazione) nonché tutte le operazioni successive alla prima sepoltura dei defunti all'interno nei Cimiteri,

(esumazione, estumulazione, traslazione, dispersione, ecc.). Sono incluse nel seguente allegato le seguenti attività:

- ✓ Inumazione;
- ✓ Tumulazione;
- ✓ Cremazione;
- ✓ Affidamento ceneri per custodia o dispersione;
- ✓ Esumazione ordinaria;
- ✓ Esumazione straordinaria;
- ✓ Estumulazione ordinaria;
- ✓ Estumulazione straordinaria;
- ✓ Riversamento in ossario/cinerario comune;
- ✓ Dispersione nel "Giardino dei Ricordi";
- ✓ Verifiche per raccolta resti mortali o capienza.

Si configurano come gestione dei *Servizi a Canone* affidate ad AMA S.p.A., l'insieme dei servizi a supporto delle citate Operazioni Cimiteriali e Concessioni.

I "Servizi a Canone" includono le attività sottoelencate:

3. Servizi necroscopici

Il servizio necroscopico è l'insieme delle pratiche funerarie successive al decesso e delle regole per il trasporto funebre e eventuale accoglimento della salma nei depositi di osservazione e successivamente nei cimiteri.

Rientrano nei servizi necroscopici:

- ✓ Servizio di anagrafe mortuaria;
- ✓ Servizio di polizia mortuaria;
- ✓ Trasporto e fornitura feretri per non abbienti;
- ✓ Funerali dignitosi per indigenti;
- ✓ Deposito di osservazione e obitorio.

4. Altri servizi a supporto delle attività cimiteriali

Rientrano tra gli altri servizi a supporto delle attività cimiteriali, le attività che consentono un'adeguata fruizione degli spazi da parte dell'utenza, unitamente alle attività necessarie per l'informazione e comunicazione del servizio reso. Rientrano in tale attività, i seguenti servizi:

- ✓ Servizio di custodia e vigilanza;
- ✓ Illuminazione votiva (solo per il cimitero Laurentino);
- ✓ Servizio di comunicazione e informazione all'utenza;
- ✓ Servizio di valorizzazione culturale e turistica dei cimiteri;

- ✓ Servizio di progettazione e attività di controllo per l'edilizia privata;
- ✓ Servizio navetta nel Cimitero Verano;
- ✓ Cerimonie commemorative.

5. Manutenzione Ordinaria

Il servizio di manutenzione ordinaria consiste nell'insieme delle attività che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti, nonché gli interventi atti a mantenere pulite e decorose tutte le aree cimiteriali, compresa la manutenzione del verde, all'interno dei Cimiteri Capitolini. Le attività di manutenzione sono così suddivise:

- ✓ Manutenzione ordinaria manufatti, strade, viali e impianti pubblici;
- ✓ Gestione e conduzione dell'impianto crematorio;
- ✓ Manutenzione del verde pubblico;
- ✓ Pulizia cimiteriale.

Le attività sopra dettagliate vengono svolte nell'ambito di un contesto unico rispetto alle altre grandi città italiane prese in esame. Le peculiarità e specificità che contraddistinguono la città di Roma, rappresentano di fatto un "unicum" nel panorama nazionale, a causa dei numeri importanti in termini di popolazione e quindi, in rapporto ai decessi da gestire su una vasta estensione territoriale.

In particolare, si evidenzia l'ampiezza degli ambiti operativi nei quali si trova ad agire la società affidataria con particolare riferimento alle dimensioni del territorio comunale. Quest'ultimo, suddiviso in 15 Municipi, comprende una superficie territoriale complessiva pari a 1.285 km², nella quale risiedono 2.864.731 abitanti², con un numero di decessi annui che si aggira intorno a circa 33 mila.

4. Le motivazioni della scelta di Roma Capitale per l'affidamento in essere

AMA S.p.A. è chiamata a svolgere il servizio sopra descritto per conto di Roma Capitale, in qualità di Società interamente partecipata dall'Ente Capitolino. I contenuti specifici dell'affidamento, in via generale, sono quelli attualmente svolti da AMA S.p.A. e descritti nell'articolato e nei relativi allegati. Gli obblighi sono stabiliti dall'Ente pubblico titolare del servizio, ovvero da Roma Capitale, e imposti al gestore tenendo sempre presente il perseguimento e il mantenimento di adeguati standard qualitativi e quantitativi, al fine di tutelare i diritti degli utenti del servizio, nel rispetto quindi di quanto riportato in dettaglio nelle schede tecniche allegate al Contratto di Servizio. Tenuto conto della natura del servizio affidato che non ammette interruzione né soluzione di continuità, l'Ente locale competente non può esimersi dall'imporre specifici obblighi di

² Dati Istat al 1 gennaio 2016

servizio pubblico, volti a garantire la *continuità* del servizio affinché esso venga prestato in modo ininterrotto; l'*universalità* a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato; la *parità* secondo prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione; la *trasparenza* ed il *carattere economicamente accessibile*, ovvero servizi chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, al fine di non creare discriminazioni, garantendo parità di accesso agli utenti.

I servizi oggetto del Contratto sono rivolti alla cittadinanza nel suo complesso con modalità atte a assicurare i medesimi risultati e prestazioni per tutti gli utenti, secondo il principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini, garantendo inoltre il diritto di informazione al cittadino, nel massimo rispetto delle norme vigenti e le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 ss.mm.ii.

Il servizio è erogato assicurando l'efficienza ed efficacia dei processi, attraverso anche tutti i mezzi tecnologici a disposizione del gestore, nonché attraverso il know-how acquisito in virtù dell'enorme casistica rappresentata dalla varietà di situazioni che possono presentarsi su un territorio così esteso come quello dei Cimiteri Capitolini. L'eterogeneità dei plessi cimiteriali ubicati all'intero del territorio di Roma, dovuta a caratteristiche molto diverse sia dal punto di vista urbanistico e strutturale, sia per il contesto territoriale e sociale, ha prodotto via via una specializzazione dei servizi secondo competenze sviluppate nel corso di una lunga esperienza sul campo, maturata da quando Roma Capitale ha posto in essere il primo affidamento ad AMA S.p.A.

Nell'ambito del rapporto contrattuale dei servizi cimiteriali tra Roma Capitale ed AMA S.p.A., le modalità di informazione e di partecipazione, nonché i rapporti con le Associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, sono demandate all'Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali di Roma Capitale, nel rispetto della Legge n.224 del 24/12/2007 (Finanziaria 2008, art. 2, c. 461), nonché della deliberazione di Giunta Capitolina n. 67 del 13 marzo 2015 che ha dato attuazione a quanto stabilito dalla legge finanziaria di cui in parola e del relativo Protocollo d'intesa siglato tra il Sindaco di Roma Capitale, la suddetta Agenzia e le Associazioni dei Consumatori. A questo proposito, l'Agenzia assicura un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi individuati in relazione alla qualità percepita dall'utenza.

La necessità di coniugare obiettivi di equità, trasparenza e universalità dei servizi erogati in funzione alla situazione socio economica e alla delicatezza del servizio erogato agli utenti colpiti da un lutto e l'esigenza, da parte dell'Amministrazione Capitolina, di mantenere adeguati livelli di qualità, quantità ed economicità del servizio erogato, costituiscono una caratteristica essenziale di questo tipo di attività e rappresentano una giusta motivazione affinché lo stesso venga eseguito da un gestore unico, capace di coordinare le attività al

contorno, nel modo più rispettoso possibile nei confronti del cittadino costretto a richiedere tale servizio pubblico in un momento di fragilità emotiva, espressione del lutto subito².

La proprietà demaniale dei plessi cimiteriali e delle relative infrastrutture resta in capo a Roma Capitale. Il gestore è tenuto a riconsegnare gli impianti e le strutture alla cessazione dell'affidamento del servizio, in buono stato di conservazione, sostenendo le attività di manutenzione ordinaria i cui oneri gravano sui costi del servizio.

A parere di Roma Capitale, la forma societaria pubblica, e in particolare il ricorso al modello di affidamento *in house*, meglio si presta a perseguire i molteplici obiettivi prefissati, associandoli ad un riscontro più diretto rispetto al ricorso al libero mercato, secondo l'esercizio di *controllo analogo* che il Comune esegue sulle società *in house* come sui propri Uffici e Servizi.

5. Sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla norma

Le condizioni giuridiche per l'affidamento diretto *in house* sono sussistenti quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni. I requisiti espressi dalla normativa europea, e che si richiamano di seguito, sono:

1. che nelle società controllate non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata sia effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. che l'ente affidante eserciti sulla società un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri uffici.

Riguardo al primo punto, AMA S.p.A. è una società per azioni partecipata al 100% da Roma Capitale che ne è Socio Unico.

Riguardo al secondo requisito, AMA S.p.A. svolge la parte più importante della propria attività per l'Ente Roma Capitale, tenuto conto che ad oggi la percentuale di fatturato realizzata dalla medesima AMA S.p.A. sulla base dell'affidamento del servizio dei servizi cimiteriali e correlati di Roma Capitale, risulta sempre superiore a 99% sulla base della seriazione storica dei dati di bilancio aziendale approvato e riferito singolarmente agli esercizi 2015, 2016, 2017, riportati in dettaglio nella tabella 3.

Tabella 3: Valore della produzione AMA S.p.A. nei confronti di Roma Capitale (anni 2015-2017)

Periodo	Ricavi da Conto Economico	Ricavi da gestione servizi per conto di Roma Capitale	Ricavi provenienti da gestione servizi extra-Roma Capitale	Percentuale di ricavi provenienti da Roma Capitale
---------	---------------------------	---	--	--

² Ad esempio coordinare le attività di manutenzione del verde (o di altro tipo), in funzione delle operazioni di inumazione, tumulazione, etc., in modo tale da non interferire con il raccoglimento delle famiglie colpite da un lutto.

ANNO 2015	31.098.962,00	31.061.937,00	37.025,30	99,88
ANNO 2016	27.514.315,00	27.514.315,00	0	100
ANNO 2017	31.659.294,00	31.659.294,00	0	100

Riguardo al requisito di cui al punto 3, la sussistenza del *controllo analogo* implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione - anche minoritaria - di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un effettivo *controllo analogo* a quello che essa svolge sui propri servizi. Nello specifico, sussiste il requisito dell'integrale titolarità del capitale sociale di AMA S.p.A. in capo a Roma Capitale, tenuto conto che la medesima Società è partecipata al 100%.

Inoltre, AMA S.p.A., in data 21 maggio 2012, ha approvato il nuovo testo del proprio Statuto sociale come revisionato ai sensi della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 77 del 15 dicembre 2011, relativa, tra l'altro, all'approvazione degli statuti tipo delle società *in house*. Tale revisione doveva rafforzare il *controllo analogo* sulle società, ma alla luce dell'esperienza maturata, con un'ulteriore deliberazione di Assemblea Capitolina n. 13 del 23 marzo 2015, si è ritenuto opportuno rafforzare ulteriormente gli strumenti del *controllo analogo*, con particolare riferimento ai rapporti informativi con il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio Sindacale. Con successiva deliberazione di Assemblea Capitolina n. 149 del 30 dicembre 2016, sono stati modificati gli statuti delle società *in house* di Roma Capitale ai sensi del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Quanto detto, consente all'Ente locale, di esercitare su quest'ultima, in modo più diretto ed efficace, un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi, e, nello stesso tempo, di mantenere un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 -Codice degli appalti- a seguito del recepimento delle direttive 23/24/25/2014 del Parlamento e del Consiglio Ue, che ribadiscono il concetto appena espresso

In particolare, nel settore dei servizi cimiteriali, questa scelta discende dalla necessità di dare concretezza, anche nella forma societaria, a sopradetti aspetti di equità, universalità e trasparenza, nonché al mantenimento delle condizioni igienico sanitarie su cui deve basarsi l'erogazione del servizio. L'influenza sulle decisioni significative della società ne determina la sostanziale dipendenza nei confronti dell'Ente il quale, partendo dai propri bisogni, condiziona le scelte aziendali per ciò che concerne gli aspetti di rilevanza economica ed organizzativa, intervenendo sulla sfera delle risorse finanziarie (modifiche al budget assegnato) o sulle scelte di governance (amministratori, dirigenti, responsabili di settore), ovvero sulle modalità di organizzazione dei servizi e sul raggiungimento dei risultati attesi.

Inoltre l'esercizio di un controllo così puntuale, consente all'Ente di modificare o aggiungere attività conferite alla società, ove individuati nuove necessità di supporto all'esercizio delle proprie funzioni, tenuto conto della capacità produttiva della società stessa.

6. Indagine di mercato su altri Comuni

Al fine di poter identificare un metodo di comparazione efficace tra diverse realtà messe a confronto, è stata svolta un'indagine di mercato nell'area Amministrazione Trasparenza dei vari siti istituzionali dei Comuni, volta ad acquisire i dati che tali Amministrazioni hanno pubblicato per l'affidamento di servizi analoghi. Da questa verifica, si può affermare che non esiste una situazione omogenea tra le varie realtà locali. Tra i Comuni italiani più grandi in termini di estensione territoriale e popolazione, la scelta più ricorrente è la soluzione dell'affidamento del servizio mediante società *in house*; in altre realtà più piccole, si adotta lo strumento della gara pubblica con ricorso al mercato in regime di concorrenza, o ancora in "economia" con l'erogazione del servizio attraverso l'autonoma organizzazione di mezzi e risorse proprie.

Di seguito vengono riportati alcuni esempi, tra i più significativi, di città di grandi dimensioni, che hanno provveduto in proprio per la gestione dei servizi cimiteriali, ovvero facendo ricorso all'affidamento *in house* per l'esecuzione degli stessi.

In tale analisi di *benchmarking*, si è preso in esame la città di Bologna, Torino e Venezia di cui al grafico 1 e alla tabella 4 di seguito riportata.

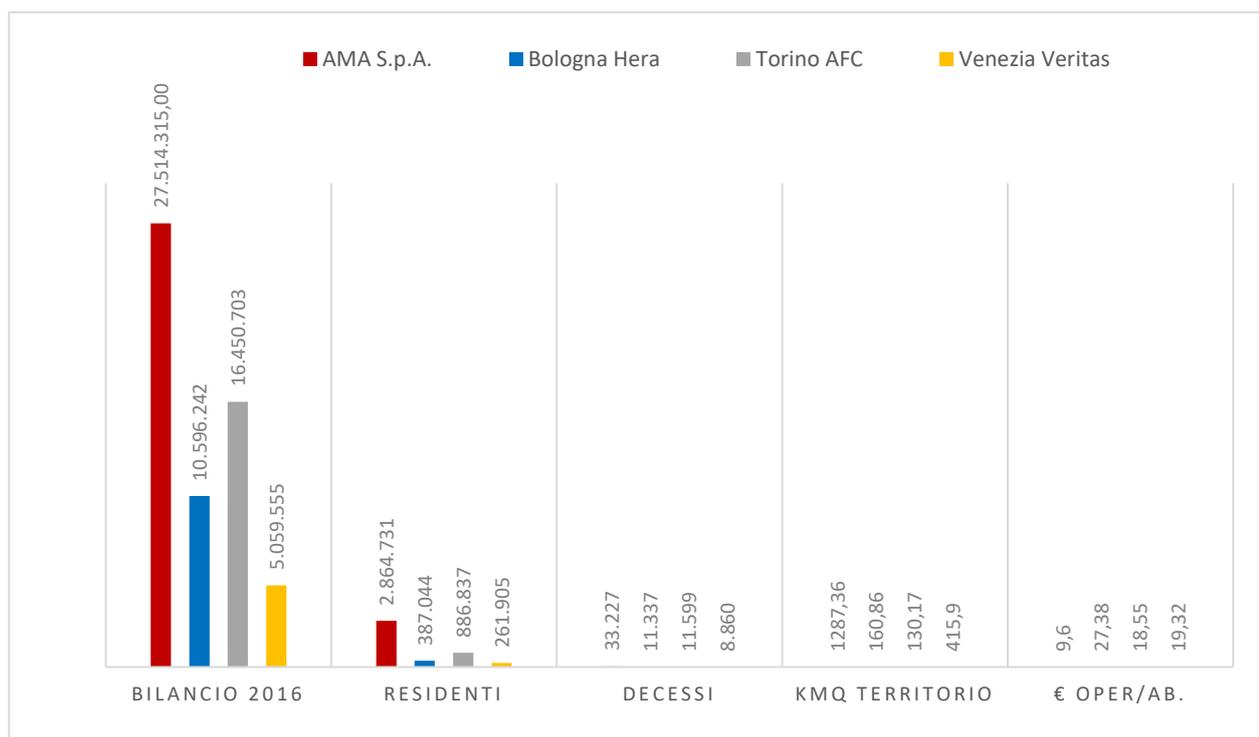
Tabella 4: Analisi di *benchmarking* città di Torino, Bologna, Venezia

La prima osservazione che è possibile fare in riferimento ai dati oggetto della comparazione, riguarda il costo sociale del servizio relativo ad ogni abitante residente nelle sopraccitate città che, pur avendo numeri importanti in termini di popolazione e numero di decessi da gestire, non sono comunque paragonabili alla

Gestori SS.FF.CC.	Bilancio 2016	Popolazione residente	Numero Decessi	kmq territorio	Costo € oper/ residente	Costo € per/Defunto
AMA S.p.A.	27.514.315	2.864.731	33227	1287,36	9,6	828,07
Bologna Hera	10.596.242	387.044	11337	160,86	27,38	934,66
Torino AFC	16.450.703	886.837	11599	130,17	18,55	1418,29
Venezia Veritas	5.059.555	261905	8860	415,9	19,32	571,06

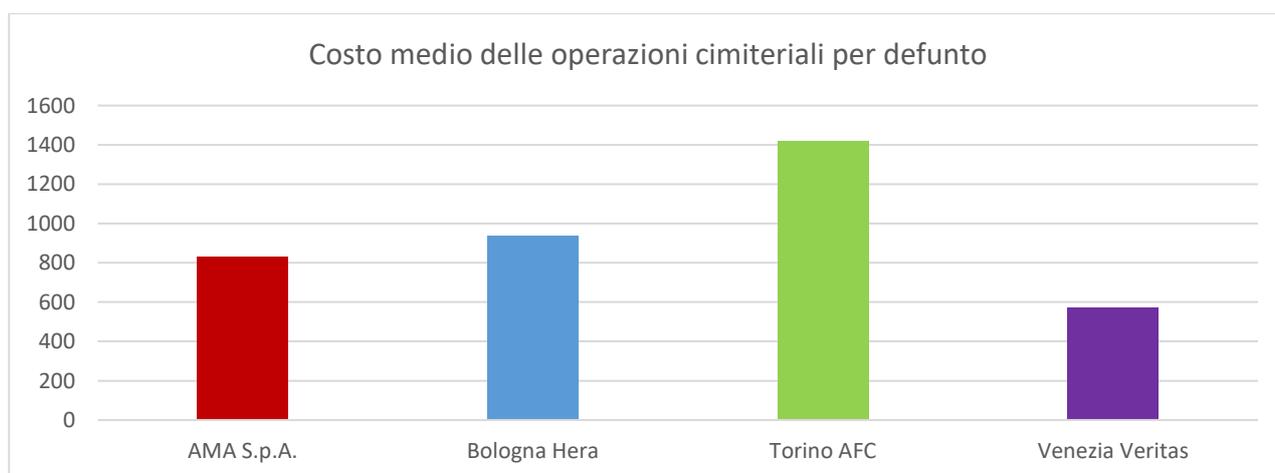
complessa realtà romana in cui AMA S.p.A. opera in qualità di gestore del servizio per conto di Roma Capitale, data l'estensione territoriale su cui garantire il servizio (il Cimitero Flaminio è il più grande di Europa), nonché in considerazione dei decessi annui, come riportati in tabella. Dividendo i costi del servizio delle società individuate per il rispettivo numero dei residenti delle città prese ad esame, in riferimento ad AMA S.p.A. per Roma Capitale, Società HERA per Bologna, Società AFC per Torino e Società Veritas per Venezia, è possibile ottenere il costo unitario per abitante residente, che nel caso di Roma Capitale risulta il costo più basso (€ 9,6) tra le altre realtà prese a campione, come si può rilevare nell'ultima colonna del Grafico 1.

Grafico 1: Analisi di benchmarking città di Torino, Bologna, Venezia



In seguito, si è proceduto ad un'ulteriore indagine, prendendo ad esame il costo della gestione delle stesse società che svolgono il servizio *in house* e dividendolo per il numero di decessi che avvengono in ogni città oggetto di comparazione, ottenendo così il costo medio per defunto. Anche in questo caso il costo ottenuto è inferiore ai dati comparati di due realtà grandi come Torino e Venezia, come desumibile dalla tabella 4 e riportati in proiezione nel grafico 2.

Grafico 2: Analisi di benchmarking città di Torino, Bologna, Venezia - Costo €/Defunto



A seguito dello studio relativo alla prima modalità di gestione dei servizi cimiteriali rilevata nelle grandi città, si è ritenuto necessario, ai fini della corretta individuazione della congruità del contratto, esaminare le scelte

operate dai comuni più piccoli che hanno deciso di ricorrere al libero mercato per la gestione degli stessi servizi.

In riferimento alla Tabella 5 di seguito riportata, si ritiene utile precisare la metodologia utilizzata per l'analisi comparativa effettuata tra tali città prese a campione con caratteristiche diverse per popolazione estensione e numero dei decessi.

Tabella 5: Analisi di *benchmarking* città di Cremona, Belluno, Varese, Legnano, Lecco, Catanzaro

EQUIPARAZIONE COSTI OPERAZIONI CIMITERIALI											
ANNI	COMUNE	ESUMAZIONI	TUM. NUOVO	TUM. ESIST.	TUM. TOMBA	TUM. OSS/CIN*	ESTUMULAZIONI	INUMAZIONI	CREMAZIONI	AFFIDI CENERI	RACC. RESTI
2018-2019	CREMONA	223,00 €	192,50 €	NR	195,00 €	80,00 €	226,66 €	90,00 €	NR	NR	40,00 €
2017-2019	BELLUNO	135,00 €	54,00 €	NR	82,00 €	54,00 €	80,00 €	130,00 €	NR	NR	35,00 €
2016-2019	VARESE	205,00 €	272,00 €	NR	272,00 €	70,00 €	104,00 €	290,00 €	NR	NR	70,00 €
2018-2019	LEGNANO	283,50 €	250,00 €	NR	219,33 €	70,00 €	177,00 €	247,00 €	NR	NR	33,00 €
2018-2021	LECCO	220,00 €	140,00 €	NR	140,00 €	165,00 €	220,00 €	250,00 €	NR	NR	80,00 €
2017-2019	CATANZARO	180,00 €	135,00 €	NR	140,00 €	60,00 €	160,00 €	180,00 €	NR	NR	45,00 €
In €	DATO MEDIO	207,75	173,92 €	NR	174,72 €	79,00 €	161,26 €	197,83 €	NR	NR	50,50 €
	DATO Pi	256,25	231,50 €	276,88	185,00 €	215,00 €	221,50 €	205,00 €	294,50 €	102,50 €	112,50 €
	DATO AMA	196,00	201,00	201,00	201,00	201,00	210,00	166,00	172,00	45,00	116,00

In tale analisi di *benchmarking*, si è soffermata l'attenzione sulla scelta della procedura di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi cimiteriali di Cremona, Belluno, Varese, Legnano, Lecco, Catanzaro. A questo proposito, si evidenzia che tali città presentano caratteristiche per estensione territoriale, popolazione, numero di decessi, molto diverse dalla realtà di Roma Capitale, essendo comuni di piccole dimensioni.

Nel quadro sinottico di cui alla Tabella 5, sono state evidenziate le principali operazioni cimiteriali desunte dai bandi di gara indetti dalle suddette città di riferimento prese ad esame, da cui è stato ricavato un valore medio finale. È stato operato un ulteriore confronto con il dato denominato "Pi", che rappresenta l'analisi dei costi unitari delle singole operazioni e la cui metodologia è declinata più compiutamente al successivo paragrafo 7.

E' necessario evidenziare che, in riferimento al dato di "TUMULAZIONE OSSARI E CINERARI – rinnovo di concessione" all'interno dei bandi esaminati, escluso il Comune Lecco, il costo non è onnicomprensivo di tutte le lavorazioni previste all'Allegato A del Contratto di Servizio, in quanto non include altri costi imputati direttamente all'utente (es. smuratura e muratura dei loculi). In tale fattispecie, la maggiore spesa è mediamente computabile in 50/60€ per singola operazione. Inoltre, relativamente all'operazione "RACCOLTA RESTI" nei bandi esaminati, i costi dei materiali sono esclusi (es. cassetta ossario).

7. Definizione dei costi unitari delle operazioni cimiteriali³

In considerazione dell'assenza di prezziari nazionali o regionali di riferimento per le attività cimiteriali, è stato necessario analizzare, per ciascuna operazione fornita dal gestore, l'intera struttura dei costi, sia di natura diretta (personale, beni, attrezzature, etc.), sia indiretta (spese generali, dotazioni di sicurezza, etc.), al fine di determinare un costo unitario per tutte le lavorazioni eseguite. Tra le varie voci di costo, quella legata al personale risulta avere la maggiore incidenza in quanto le operazioni cimiteriali sono per loro stessa natura servizi ad alta intensità del fattore lavoro.

L'analisi condotta per l'individuazione dei prezzi (**Pi**) delle operazioni cimiteriali, tiene conto dei seguenti fattori, secondo la formula $Pi = (C*hi)+P+SG+I+D$, di cui alla seguente tabella 6:

- ✓ Definizione del costo orario del lavoro base (**C**);
- ✓ Definizione delle ore effettive di lavoro per l'esecuzione delle operazioni (**hi**);
- ✓ Determinazione delle incombenze amministrative tramite un incremento percentuale del 20% (**P**);
- ✓ Identificazione di un incremento percentuale del 25% relativo alle spese generali d'impresa (**SG**);
- ✓ Identificazione di incremento percentuale del 10% in relazione alla difficoltà dell'operazione (**I**);
- ✓ Definizione dei costi per materiali e noli (**D**).

Il costo orario (**C**) è riferito al personale impiegato in un'operazione cimiteriale, di norma di tipo operaio. A tal proposito si è considerato il costo orario individuato dalle tabelle ministeriali di revisione dei prezzi della Regione Lazio, in riferimento alla qualifica di Operaio II liv. (ex qualificato), I semestre 2017.

Il tempo dell'esecuzione delle operazioni (**hi**) è riferito alla stima delle ore effettive di lavoro complessive e tiene conto di tutte le attività necessarie alla corretta esecuzione, in riferimento al numero degli operatori necessari per lavorare in condizioni di sicurezza, al tempo di attesa ed eventuale assistenza e alle caratteristiche fisiche dei cimiteri in cui vengono svolte dette attività.

A tale costo si aggiunge una percentuale (**P**) relativa all'istruttoria della pratica amministrativa, registrazione, aggiornamento software gestionali e a tutti gli atti relativi al corretto svolgimento e perfezionamento della funzione attivata dalla richiesta di operazione cimiteriale da parte del cittadino. Un altro incremento considerato è dato dalle spese generali di impresa (**SG**), nonché da una percentuale incrementale (**I**) in riferimento ai fattori che possono rendere meno agevole l'esecuzione dell'operazione richiesta. Inoltre, è stato valutato il costo delle forniture di beni ed eventuali noli per la corretta esecuzione dell'operazione, dei materiali utilizzati e delle attrezzature o approntamenti di sicurezza impiegati (**D**).

³ L'analisi è stata condotta partendo dall'indicazione della metodologia di determinazione dei costi per operazione, riportata nel Bando Consip "Prestazione di servizi alle pubbliche amministrazioni per l'abilitazione di fornitori alla categoria servizi cimiteriali e funebri" – novembre 2017

Tabella 6: Analisi dei costi unitari delle operazioni cimiteriali

Pi= (C*hi)+P+SG+I+D							
OPERAZIONI CIMITERIALI							
TIPOLOGIA	C	hi	P	SG	I	D	Pi €
INUMAZIONE FERETRO	27,50	4	1,20	1,25	-	40	205,00
TUMULAZIONE FER/OSS/CIN nuova	27,50	4	1,20	1,25	1,10	50	231,50
TUMULAZIONE FERETRO esistente	27,50	5	1,20	1,25	1,10	50	276,88
TUMULAZIONE in manufatto privato	27,50	4	1,20	1,25	-	20	185,00
TUMULAZIONE oss/cin. esistente	27,50	4	1,20	1,25	-	50	215,00
CREMAZIONE	27,50	4	1,20	1,25	1,10	80	261,50
AFFIDO CENERI	27,50	2	1,20	1,25	-	20	102,50
ESUMAZIONE	27,50	5	1,20	1,25	-	50	256,25
ESTUMULAZIONE	27,50	4	1,20	1,25	1,10	40	221,50
RACCOLTA/VERIFICA	27,50	2	1,20	1,25	-	30	112,50

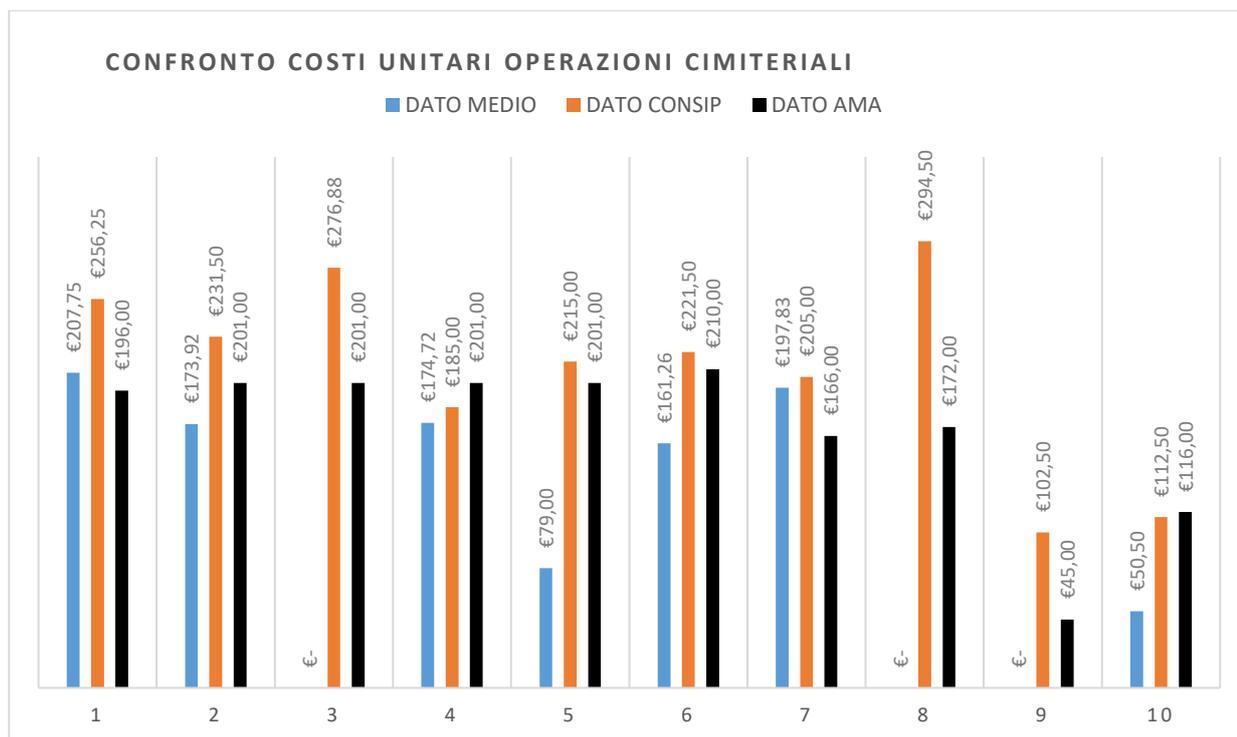
I dati analizzati relativi ai bandi pubblici indetti dai Comuni individuati nel precedente paragrafo e la definizione dei costi unitari delle singole operazioni cimiteriali desunti dall'analisi effettuata secondo la procedura indicata, sono stati messi in correlazione con i costi del servizio relativi alle operazioni effettuate da AMA S.p.A., in riferimento alla gestione 2017 dei Cimiteri Capitolini, come meglio specificato al successivo allegato della presente relazione (*Analisi e determinazione dei costi del servizio*).

Dalla comparazione effettuata nella successiva Tabella 7, si evince che il costo individuato e posto come corrispettivo unitario delle operazioni cimiteriali di cui all'art. 10 del Nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei Cimiteri Capitolini tra AMA e Roma Capitale, è in media congruente rispetto ai dati analizzati, come riportato al successivo Grafico 3.

Tabella 7: Quadro comparativo del dato medio, dato Pi e dato AMA

FONTE	ESUMAZIONI	TUM. NUOVO	TUM. ESIST.	TUM. TOMBA	TUM. OSS/CIN*	ESTUMULAZIONI	INUMAZIONI	CREMAZIONI	AFFIDI CENERI	RACC. RESTI
DATO MEDIO	207,75	173,92 €	NR	174,72 €	79,00 €	161,26 €	197,83 €	NR	NR	50,50 €
DATO PI	256,25	231,50 €	276,88	185,00 €	215,00 €	221,50 €	205,00 €	294,50 €	102,50 €	112,50 €
DATO AMA	196,00	201,00	201,00	201,00 €	201,00 €	158,00 €	166,00 €	172,00 €	45,00 €	116,00 €

Grafico 3: Quadro comparativo del dato medio, dato Pi e dato AMA



I servizi a domanda individuale presi in esame nel Grafico n.3, sono di seguito elencati:

- 1 - esumazioni;
- 2 - tumulazioni feretro/ossario/cinerario in loculo di nuova concessione;
- 3 - tumulazioni feretro in loculo esistente;
- 4 - tumulazioni in manufatto privato;
- 5 - tumulazioni ossario/cinerario in loculo esistente;
- 6 - estumulazioni;
- 7 - inumazioni;
- 8 - cremazioni;
- 9 - affido ceneri;
- 10 - raccolta/verifica resti mortali

8. Conclusioni

Per tutto quanto sopra esposto, la proposta di affidamento *in house* per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali alla società AMA S.p.A., risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- ✓ risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente a Roma Capitale il controllo e l'ingerenza sul servizio più diretto e penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto di un contratto di appalto;
- ✓ consente la possibilità di adeguare il servizio a mutamenti importanti di contesto socio-economico culturale o variazioni dei modelli di gestione senza modificare il rapporto contrattuale come sarebbe invece necessario nel caso di affidamento ad un soggetto terzo, tramite procedura ad evidenza pubblica;
- ✓ garantisce il mantenimento dell'esperienza acquisita negli anni, necessaria per gestire le peculiarità e specificità della città di Roma, *unicum* nel panorama nazionale quanto a grandezze di numeri di cittadini colpiti a seguito di un lutto;
- ✓ regola i costi del servizio secondo tariffe pubbliche, subendo variazioni solamente nel rispetto di quanto previsto dalle norme vigenti e dalle valutazioni politiche fatte direttamente dagli organi competenti dell'Amministrazione Capitolina, con un controllo diretto sulle scelte economico-politiche emanate sulla cittadinanza;

Inoltre, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'Amministrazione, l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house* consente in questo settore di garantire, in maniera adeguata, gli obiettivi prefissati, nel rispetto delle peculiarità del servizio.

In particolare gli strumenti che l'affidamento *in house* mette a disposizione, consentono:

- ✓ un accesso ai dati aziendali finalizzati a ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- ✓ il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- ✓ la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni connesse alla gestione dei servizi cimiteriali e correlati;
- ✓ la possibilità di orientare in modo preciso l'attività programmatica e propositiva della Società mediante gli strumenti di indirizzo previsti dallo Statuto e garantiti dal controllo analogo.

Per i motivi sopra esposti, si ritiene che la gestione *in house* attraverso la Società AMA S.p.A., partecipata al 100% da Roma Capitale, sia la soluzione più idonea a garantire maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi connessi alla gestione dei Cimiteri Capitolini.

Le fasi di gestione *in house* dei servizi funebri e cimiteriali, organizzate e gestite in esclusiva da un unico operatore, consentono il corretto funzionamento di un servizio complesso e considerevole dal punto di vista

quantitativo e qualitativo, senza ulteriori aggravii per l'Amministrazione in termini economici e temporali che una gestione frazionata tra più operatori economici porterebbe.

I punti deboli del ricorso al libero mercato sono così identificabili:

- ✓ l'innalzamento dei costi per il controllo e la verifica, da parte di Roma Capitale, dei livelli qualitativi del servizio reso con un conseguente aumento delle ispezioni per evitare una disparità di trattamento in termini di universalità del servizio tra gli utenti dei vari plessi cimiteriali;
- ✓ il moltiplicarsi del numero degli enti gestori e dei relativi costi di gestione, mantenendo in capo all'Ente l'arduo compito di pianificazione delle scadenze e programmazione degli interventi, con la conseguente crescita di oneri tecnico-contabili e amministrativi;
- ✓ la sovrapposizione di operatori fra i diversi gestori coinvolti nel processo causerebbe gravi interferenze di natura tecnica ed amministrativa di difficile gestione per Roma Capitale.

Alla luce di tali peculiarità e specificità sopraenunciate, la scelta operata è da ritenersi congrua e la soluzione adottata, preferibile rispetto ad ulteriori e diverse opzioni perseguibili.

Analisi e determinazione dei costi del servizio

Allegato alla relazione ex art. 192 del D.lgs. 50/2016

PROSPETTO GENERALE

Analisi dei costi in riferimento ai dati di gestione 2017	
TOTALE COSTI	24.320.101
Materiali	1.139.158
Feretri	582.319
Fiori	7.374
Combustibile forno crematorio	144.683
Altri Materiali ⁴	404.783
Servizi operativi	5.180.956
Manutenzione su manufatti cimiteriali	2.593.374
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	1.777.573
Verde privato	0
Trasporti funebri	58.364
Polizia mortuaria	163.134
Altri Servizi ⁵	588.511
Utenze	852.599
Spese idriche	200.142
Altre utenze (gas, telefonia, elettricità)	652.457
Servizi generali	1.157.814
Servizi Facility Management	410.720
Assicurazioni ⁶	223.149
Altri Servizi ⁷	523.945
Godimento beni di terzi	1.110.047
Deposito osservazione	889.337
Altri noleggi ⁸	220.710
Personale	14.128.288
Costi diretti	10.663.822
Costi indiretti	3.464.466
Ammortamenti	239.161
Oneri diversi di gestione⁹	512.077
Totale Costi	24.320.101

⁴ Di cui urne cinerarie, combustibili da riscaldamento, cancelleria, carburante, costi cassa Verano, ricambi per automezzi, vestiario, pneumatici e camere d'aria, oli e lubrificanti, ricambi per attrezzature.

⁵ Di cui trattamento rifiuti, smaltimento resti operazioni cimiteriali, terre di smaltimento, manutenzioni da canone ed extra-canone, lavaggio automezzi, manutenzione su attrezzature e macchinari, certificati per decessi.

⁶ Di cui automezzi, responsabilità civili diverse, personale dirigente.

⁷ Di cui consulenze tecniche, pubblicità avvisi e bandi di gara, analisi ambientali, Progetto Accoglienza.

⁸ Di cui noleggio autovetture e automezzi, noleggio e lavaggio vestiario, canoni vari.

⁹ Di cui automezzi, sopravvenienze passive, contributi.

Tabella A

Incidenza percentuale delle attività in riferimento ai costi totali del servizio		
ATTIVITA'	COSTO SERVIZIO	INCIDENZA
Concessioni	942.252	3,87%
Inumazioni	896.245	3,68%
Tumulazioni	3.344.098	13,75%
Cremazioni	2.706.827	11,13%
Affidi ceneri	276.280	1,14%
Esumazioni ordinarie e straordinarie	639.756	2,63%
Estumulazioni ordinarie e straordinarie	1.156.511	4,76%
Raccolte resti mortali/Verifica capienza	461.642	1,90%
SUBTOTALE Concessioni e Operazioni cimiteriali	10.423.611	42,86%
Servizi necroscopici	3.605.767	14,82%
Altri servizi a supporto delle attività cimiteriali	5.864.764	24,12%
Manutenzione ordinaria	4.425.959	18,20%
SUBTOTALE SERVIZI A CANONE	13.896.490	57,14%
Totale	24.320.101	100%

Tabella B

Determinazione dei costi unitari delle operazioni cimiteriali¹				
	TIPOLOGIA	COSTO TOTALE	n. OPERAZIONI	PREZZO UNITARIO
1	Concessioni ¹⁰	942.252	9.371	101
2	Inumazioni	896.245	4.685	166
3	Tumulazioni	3.344.098	16.606	201
4	Cremazioni	2.706.827	15737	172
5	Affido ceneri ¹¹	276.280	6080	45
6	Esumazioni ordinarie e straordinarie	639.756	3.262	196
7	Estumulazioni ordinarie e straordinarie	1.156.511	5.495	210
8	Raccolte resti mortali/Verifica capienza	461.642	2.328	116

¹⁰ Il prezzo unitario indicato per le concessioni si riferisce a tutte le attività descritte nell'Allegato A1 (da 1.1 a 1.5).

¹¹ Il prezzo unitario calcolato per l'affido viene esteso per analogia alle operazioni di Riversamento in ossario/cinereo comune e Dispersione nel Giardino dei Ricordi, come descritti nell'Allegato A1 (2.9; 2.10).

Schede economiche delle Concessioni e Operazioni cimiteriali:

- 1 - Concessioni
- 2 - Inumazioni
- 3 - Tumulazioni
- 4 - Cremazioni
- 5 - Affidamento ceneri
- 6 - Esumazioni ordinarie e straordinarie
- 7 - Estumulazioni ordinarie e straordinarie
- 8 - Raccolte resti mortali/Verifiche capienza

1 - CONCESSIONI

COSTO UNITARIO (n. 9.371 operazioni effettuate nel 2017)	101
COSTI operazioni	942.252
Materiali	13.374
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	13.374
Servizi operativi	0
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	0
Utenze	111.523
Spese idriche	25.768
Altre utenze	85.755
Servizi generali	46.410
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	16.730
Altri Servizi	29.680
Godimento beni di terzi	0
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	0
Personale	672.811
Costi diretti	350.544
Costi indiretti	322.267
Ammortamenti	31.283
di cui automezzi	20.426
di cui altri	10.857
Oneri diversi di gestione	66.851

2 - INUMAZIONI

COSTO UNITARIO (n. 5.399 operazioni effettuate nel 2017)	166
---	------------

COSTI operazioni	896.245
Materiali	29.939
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	29.939
Servizi operativi	5.522
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	5.522
Utenze	47.796
Spese idriche	11.044
Altre utenze	36.752
Servizi generali	44.057
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	7.170
Altri Servizi	36.887
Godimento beni di terzi	10.212
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	10.212
Personale	716.661
Costi diretti	578.547
Costi indiretti	138.114
Ammortamenti	13.407
<i>di cui automezzi</i>	<i>8.754</i>
<i>di cui altri</i>	<i>4.653</i>
Oneri diversi di gestione	28.651

3 - TUMULAZIONI

COSTO UNITARIO (n. 16.606 operazioni effettuate nel 2017)	201
COSTI operazioni	3.344.098
Materiali	88.342
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	88.342
Servizi operativi	20.379
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	20.379
Utenze	176.376
Spese idriche	40.753
Altre utenze	135.623
Servizi generali	162.581
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	26.459
Altri Servizi	136.122
Godimento beni di terzi	37.685
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	37.685
Personale	2.703.534
Costi diretti	2.193.862
Costi indiretti	509.672
Ammortamenti	49.475
<i>di cui automezzi</i>	<i>32.305</i>
<i>di cui altri</i>	<i>17.170</i>
Oneri diversi di gestione	105.726

4 - CREMAZIONI

COSTO UNITARIO (n. 15.737 operazioni effettuate nel 2017)	172
COSTI operazioni	2.706.827
Materiali	260.521
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	144.683
Altri Materiali	115.838
Servizi operativi	544.011
Manutenzione su manufatti cimiteriali	517.238
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	26.773
Utenze	208.552
Spese idriche	53.542
Altre utenze	155.010
Servizi generali	192.239
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	34.762
Altri Servizi	157.477
Godimento beni di terzi	0
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	0
Personale	1.316.491
Costi diretti	717.135
Costi indiretti	599.356
Ammortamenti	60.000
di cui automezzi	42.442
di cui altri	17.558
Oneri diversi di gestione	125.013

5 - AFFIDO CENERI

COSTO UNITARIO (n. 6.080 operazioni effettuate nel 2017)	45
COSTI operazioni	276.280
Materiali	0
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	0
Servizi operativi	0
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	0
Utenze	23.172
Spese idriche	3.142
Altre utenze	20.030
Servizi generali	21.360
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	0
Altri Servizi	21.360
Godimento beni di terzi	0
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	0
Personale	212.858
Costi diretti	142.605
Costi indiretti	70.253
Ammortamenti	5.000
di cui automezzi	5.000
di cui altri	0
Oneri diversi di gestione	13.890

6 - ESUMAZIONI ORDINARIE e STRAORDINARIE

COSTO UNITARIO (n. 3.262 operazioni effettuate nel 2017)	196
COSTI operazioni	639.756
Materiali	17.024
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	17.024
Servizi operativi	3.927
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	3.927
Utenze	33.988
Spese idriche	7.853
Altre utenze	26.135
Servizi generali	31.330
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	5.099
Altri Servizi	26.231
Godimento beni di terzi	7.262
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	7.262
Personale	516.318
Costi diretti	418.103
Costi indiretti	98.215
Ammortamenti	9.534
<i>di cui automezzi</i>	6.225
<i>di cui altri</i>	3.309
Oneri diversi di gestione	20.373

7 - ESTUMULAZIONI ORDINARIE e STRAORDINARIE

COSTO UNITARIO (n 5.495 operazioni effettuate nel 2017)	210
COSTI operazioni	1.156.511
Materiali	29.233
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	29.233
Servizi operativi	6.743
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	6.743
Utenze	58.363
Spese idriche	13.485
Altre utenze	44.878
Servizi generali	53.799
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	8.756
Altri Servizi	45.043
Godimento beni di terzi	12.470
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	12.470
Personale	944.546
Costi diretti	775.893
Costi indiretti	168.653
Ammortamenti	16.372
<i>di cui automezzi</i>	<i>10.690</i>
<i>di cui altri</i>	<i>5.682</i>
Oneri diversi di gestione	34.985

8 - RACCOLTA RESTI MORTALI/VERIFICHE CAPIENZA

COSTO UNITARIO (n. 3.972 operazioni effettuate nel 2017)	116
COSTI operazioni	461.642
Materiali	12.385
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	12.385
Servizi operativi	2.857
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	2.857
Utenze	24.726
Spese idriche	5.713
Altre utenze	19.013
Servizi generali	22.792
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	3.709
Altri Servizi	19.083
Godimento beni di terzi	5.283
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	5.283
Personale	371.841
Costi diretti	300.390
Costi indiretti	71.451
Ammortamenti	6.936
di cui automezzi	4.529
di cui altri	2.407
Oneri diversi di gestione	14.822

Schede economiche dei Servizi a Canone:

- 1 - Servizi necroscopici
- 2 - Altri servizi cimiteriali a supporto delle attività cimiteriali
- 3- Manutenzione ordinaria

1 - SERVIZI NECROSCOPICI

SERVIZI A CANONE	trasporto comunale*
COSTI operazioni	3.605.767
Materiali	612.015
Feretri	582.319
Fiori	7.374
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	22.322
Servizi operativi	445.704
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	58.364
Polizia mortuaria	163.134
Altri Servizi	224.206
Utenze	2.124
Spese idriche	491
Altre utenze	1.633
Servizi generali	92.304
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	90.665
Altri Servizi	1.639
Godimento beni di terzi	1.036.948
Deposito osservazione	889.337
Altri noleggi	147.611
Personale	1.413.803
Costi diretti	912.252
Costi indiretti	501.551
Ammortamenti	596
di cui automezzi	389
di cui altri	207
Oneri diversi di gestione	2.273

*comprende le attività di polizia mortuaria, trasporto e forniture feretri per non abbienti, funerali dignitosi per indigenti, etc., così come dettagliato nell'Allegato A2 - *Schede tecnico-descrittive dei servizi* del contratto.

2 - ALTRI SERVIZI CIMITERIALI A SUPPORTO DELLE ATTIVITA' CIMITERIALI

SERVIZIO SERVIZI A CANONE	Altri servizi cimiteriali *
COSTI operazioni	5.864.764
Materiali	76.326
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	76.326
Servizi operativi	196.000
Manutenzione su manufatti cimiteriali	0
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	0
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	196.000
Utenze	165.979
Spese idriche	38.351
Altre utenze	127.628
Servizi generali	490.942
Servizi Facility Management	410.720
Assicurazioni	29.799
Altri Servizi	50.423
Godimento beni di terzi	187
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	187
Personale	4.789.279
Costi diretti	3.909.654
Costi indiretti	879.625
Ammortamenti	46.558
di cui automezzi	30.400
di cui altri	16.158
Oneri diversi di gestione	99.493

*comprendono le attività di anagrafe mortuaria, custodia e vigilanza, illuminazione votiva Laurentino, servizi Call Center/URP, servizi relativi all'edilizia privata, etc., così come dettagliato nell'Allegato A2 - Schede tecnico-descrittive dei servizi del contratto.

3 - MANUTENZIONE ORDINARIA

SERVIZIO SERVIZI A CANONE	Manutenzione ordinaria *
COSTI operazioni	4.425.959
Materiali	0
Feretri	0
Fiori	0
Combustibile forno crematorio	0
Altri Materiali	0
Servizi operativi	3.955.813
Manutenzione su manufatti cimiteriali	2.076.136
Pulizia e Manutenzione verde aree pubbliche	1.777.573
Verde privato	0
Trasporti funebri	0
Polizia mortuaria	0
Altri Servizi	102.104
Utenze	0
Spese idriche	0
Altre utenze	0
Servizi generali	0
Servizi Facility Management	0
Assicurazioni	0
Altri Servizi	0
Godimento beni di terzi	0
Deposito osservazione	0
Altri noleggi	0
Personale	470.146
Costi diretti	364.837
Costi indiretti	105.309
Ammortamenti	0
di cui automezzi	0
di cui altri	0
Oneri diversi di gestione	0

*comprende le attività di conduzione del crematorio, manutenzione dei fabbricati, degli impianti, delle strade, delle aree verdi, pulizia cimiteri, etc., così come dettagliato nell'Allegato A2 - *Schede tecnico-descrittive dei servizi* del contratto.