



COMUNE DI NOVELLARA
Settore Servizi Amministrativi e
Relazioni con il Pubblico

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SOCIETÀ NOVELLARA SERVIZI S.R.L.
a s.u. DEL SERVIZIO DI ONORANZE FUNEBRI E RECUPERO DECEDUTI SULLA PUBBLICA VIA.
(ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito in L.
229/2012)

--*--

PREMESSE

Si deve innanzitutto confermare quanto contenuto nella relazione sul “Mantenimento di Novellara Servizi s.r.l. a s.u. redatta nel 2013 e pubblicata sul nostro sito istituzionale in amministrazione trasparente, livello: altri contenuti- dati ulteriori

<http://www.comunedinovellara.gov.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=7663&idCat=10509&ID=11093>

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche.

Dapprima il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell’art. 23 bis del D.L. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il vuoto normativo è stato colmato dall’art. 4 del D.L. n.138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell’art. 23 bis abrogato. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha quindi azzerato la normativa contenuta nell’art. 4 del D.L. n. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata da detta sentenza, della normativa e dei principi generali dell’ordinamento europeo e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

- a. il ricorso al mercato;
- b. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- c. l’affidamento in-house.

La prima modalità rappresenta il modello della c.d. evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime di libera concorrenza. La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la c.d. gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la Società viene costituita per una specifica missione in base ad una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima. La terza modalità è il c.d. “in-house” che consente l’affidamento diretto, senza gara, ad un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’Ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. in presenza di tre condizioni:

- a. totale partecipazione pubblica;
- b. controllo analogo sulla società affidataria 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.

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che "**per i servizi pubblici locali di rilevanza economica**, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

In particolare la presente relazione intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento ai sensi dell'art. 113, co. 5 lettera c) del Testo unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali D.Lgs 267/2000 e s.m.i. alla società Novellara Servizi S.r.l. a s.u. del servizio pubblico locale con rilevanza economica affidamento "in house providing" in quanto sulla società stessa il Comune di Novellara esercita il c.d. controllo analogo.

Sono quindi di seguito esplicitate, nelle sezioni che seguono, i contenuti richiesti dal legislatore.

Nel caso di specie, risulta dalle specifiche disposizioni statutarie sopra citate, che sussistono i requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house, posto che:

-si tratta di società a capitale interamente pubblico incedibile, prevedendo espressamente lo statuto che le partecipazioni non possono essere cedute soggetti privati;

-sulla società gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi

-la società realizza prevalentemente la propria attività con l'Ente che la controlla.

In linea teorica, sussistendo i presupposti per la gestione in house, si può convenire l'affidamento diretto del servizio alla società, configurandosi la società in house come una semplice modalità organizzativa dell'ente pubblico.

La società non svolge, oltre a servizi pubblici locali, alcun servizio strumentale.

Ciò premesso, è evidente che l'affidamento, senza gara, del servizio (di natura non strumentale) sia per la parte di attività destinata alla libera concorrenza, sia per le attività non aventi rilevanza economica di esclusiva competenza pubblica, come ad esempio il servizio di recupero delle salme dalla pubblica via e trasporto ai luoghi di osservazione, non incontra alcun limite.

A prescindere dalle superiori considerazioni va poi ulteriormente rimarcato che anche, in presenza di società in house, costituisce pur sempre e comunque preciso dovere dell'ente pubblico (specie nell'attuale contesto caratterizzato dal potenziamento dei controlli anche della Corte dei conti sulle gestioni in house ed in particolare, sui contratti di servizio) garantire il principio di economicità degli affidamenti e la corretta strutturazione del rapporto qualità-prezzo nell'ambito dei contratti, con l'inevitabile precipitato logico-giuridico che soltanto il ricorso al mercato e alle procedure di affidamento mediante evidenza pubblica possono tutelare dal rischio di distorsioni alla concorrenza e violazione del principio di economicità nell'affidamento e nella gestione dei servizi.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio è così declinato e dettagliatamente descritto nella recente carta dei servizi, approvata con atto della Giunta comunale n. 98 del 29/12/2014 , e negli schemi di contratto

- allestimento camere ardenti
- disbrigo pratiche funerarie
- funerali
- necrologi
- recupero salme
- affissione avvisi di lutto, ringraziamento e partecipazione
- composizione salme
- onoranze funebri
- trasporto salme degli ospiti della casa Protetta Don P. Borghi di Novellara Via Costituzione
- Esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria e mantenimento in efficienza della struttura di Via Toscanini 10, compreso pagamento utenze
- Formazione del personale

- Tenuta del sito secondo le norme di visibilità e accessibilità previste per legge
- attività complementari propedeutiche e di supporto al servizio da individuare e disciplinare di volta in volta con appositi e separati atti
- Tutte le attività connesse alle attività previste delle leggi nazionali e dai piani comunali in materia di anticorruzione e trasparenza

L'Affidatario per la realizzazione delle suddette attività si avvale :

- Di personale e mezzi propri;
- Di forniture acquistate alle migliori condizioni di mercato

La società potrà richiedere e ricevere contributi di ogni tipo, da Enti pubblici e privati oltre che sponsorizzazioni al fine di aumentare la qualità del servizio erogato o contenerne i costi, secondo un costante coordinamento con l'Amministrazione Comunale;

LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO

E' doveroso ricordare quanto già detto e riportato nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 44 del 2005 con la quale si era addivenuti al superamento della precedente gestione in economia con la costituzione di una Società a Responsabilità Limitata interamente partecipata dal Comune di Novellara, alla quale affidare il servizio ai sensi dell'art.113 del D.Lgs n.267/2000 e s.m.i. e dell'art.5 della legge Regionale n. 19/2004 e s.m.i. che, ricordiamo, prevede l'obbligo di separazione societaria, nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali e necroscopico svolga anche l'attività funebre. Ricordiamo, inoltre, che i servizi funebri sono inquadrabili tra i servizi pubblici a rilevanza economica ai sensi del D.L.392/2000 convertito con la L. N.26/2001;

Recentemente, con atto della G.C. n. 85/2015 è stata effettuata la presa d'atto delle tariffe al giugno 2015 con la predisposizione di un dettagliato elenco dei materiali e dei servizi. L'atto non è stato pubblicato integralmente per la salvaguardia degli interessi commerciali. Il documento pubblico è accessibile nel rispetto dei principi e dei limiti della legge n.241/2000 e s.m.i., nel rispetto delle norme di trasparenza dell'azione amministrativa. I documenti sono comunque esposti negli uffici della Novellara S.r.l. a s.u.

Ciò posto, si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva alla Società Novellara Servizi srl (di totale proprietà dell'Ente Comunale e già in possesso delle autorizzazioni di legge) dei servizi in questione, non strumentali, in quanto è solo attraverso la gestione "in house" che è possibile garantire totalmente e per tutta la durata contrattuale, sia le caratteristiche di accesso universalistico ai servizi. La competitività sul territorio si ritiene confermata dall'apprezzamento dell'utenza locale che individua la Novellara servizi s.r.l. a s.u. nell' **80%** dei servizi sul territorio. Si ritiene infatti che questi dati siano sufficientemente indicativi, considerando l'attenzione che i privati dedicano a questo particolare mercato.

LA FORMA DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTA - DEFINIZIONE DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

L'art. 113, comma 5 del D.Lgs. 267/2000e s.m.i. stabilisce che gli Enti Locali possono affidare direttamente la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a società di capitali con la partecipazione totale di capitale pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

La nota dell'ANCI del 24 luglio 2012 "Prime osservazioni sull'affidamento dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica alla luce della Sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012" evidenzia come tale sentenza, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 4 del D.L. n°138/2011, azzerava tutta la disciplina dei Servizi Pubblici Locali e sostanzialmente consente l'affidamento "in house" a propria società a totale partecipazione pubblica, per la quale viene esercitato il controllo analogo e che realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Allo stato attuale, in tema di affidamento "in house", alla luce di quanto in precedenza esposto, vale la regola che l'affidamento diretto può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico nel rispetto della normativa comunitaria vigente per la gestione in house, a condizione che l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla.

Si segnala, inoltre, che e' stato per altro abrogato, in sede di conversione del D.L. 179/2012, il limite di affidamento di € 200.000,00 annui.

La Società Novellara Servizi srl a s.u. è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, l'attività è svolta nei confronti di questo Comune, il quale esercita le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge. Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.

Anche sotto questo aspetto, la società di capitali a totale partecipazione pubblica, quale modello per la gestione dei servizi pubblici locali, offre adeguate garanzie sotto il profilo economico strutturale.

Dal punto di vista economico, l'affidamento a Novellara Servizi srl risulta conveniente in quanto il quadro dei costi - ricavi previsto per l'affidamento alla società (allegato al presente atto), evidenzia come sussista una adeguata solidità aziendale.

CONCLUSIONI e CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO

Per la gestione del servizio pubblico locale con rilevanza economica il modulo dell'affidamento a società di capitali a totale partecipazione pubblica quale è NOVELLARA SERVIZI srl a s.u. risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sia sotto il profilo operativo (c.f.r. art. 113 del Dlgs 267/2000 e s.m.i.) sia sotto quello economico. Tale servizio è da considerare prevalentemente appalto di servizio pubblico locale a rilevanza economica , precisando che i servizi cimiteriali sono vari e oggetto, per la massima parte, della iniziativa privata , destinati alla libera concorrenza.

La reinternalizzazione del servizio di onoranze funebri risulta non perseguibile poiché allo stato attuale comporterebbe l'assunzione di personale alle dirette dipendenze del Comune, ed avrebbe come conseguenza diretta quella del superamento dei tetti di spesa di personale che gli Enti Locali devono rispettare in ottemperanza alle normative vigenti in materia.

Possiamo quindi affermare che siamo di fronte ad un affidamento "in house" di un servizio pubblico locale (non strumentale) che con il controllo diretto sulle tariffe da applicare all'utenza garantisce un equilibrio di mercato e la fruizione di servizi territoriali a prezzo calmierato. Le procedure di acquisto tramite il MEPA costituiranno un ulteriore elemento di vantaggio economico, allorquando più aziende fornitrici entreranno nei sistemi di acquisto (attualmente è inserito un unico fornitore)


Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento in house risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Novellara può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, affidare il servizio di cui trattasi "in house" alla Società NOVELLARA SERVIZI srl, a .u. appositamente costituita

ALLEGATI:

- relazione prot. 20222 del 9.10.2015
- tabella di riepilogo decennale

la responsabile del Settore servizi amministrativi e relazioni con il Pubblico

Donatella Prandi

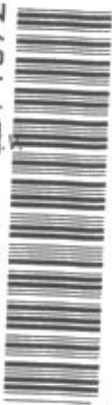


Novellara li 09/10/2015



NOVELLARA SERVIZI S.R.L. A SOCIO UNICO
Società soggetta a Direzione e Coordinamento da parte del Comune di Novellara (RE)
Sede Legale: Via Toscanini n. 10 - 42017 NOVELLARA (RE) - Cap. Sociale 80.000,00
C.F. e P. IVA: 02177690357 Reg. Imprese CCIAA di R. Emilia
Tel. 0522/652248 - Cell. 3292215269 - Fax: 0522/652248 - www.novellaraservizi.it
mail: ofcomunedinovellara@libero.it - PEC: novellara.servizi@pec.it

Comune di Novellara
N. 0020222 09/10/2015



UO: U.R.P.
Cl.a: 11.4

“Relazione” Novellara Servizi primo affidamento (2005-2015)

PREMESSO CHE

Nel 2005 con delibera 44 di Consiglio Comunale veniva istituita la società Onoranze Funebri Comune di Novellara s.r.l. Operante nel solo ambito delle onoranze funebri

Nel 2006 con delibera 22 di Consiglio Comunale veniva modificata la denominazione sociale in Novellara Servizi s.r.l. e in parte l'oggetto sociale, ampliandolo, in modo da aprire nuovi servizi per l'azienda quali in particolare il trasporto scolastico e controllo impianti/piccole manutenzioni per alcune strutture pubbliche.

Nel 2009 con delibera 17 di Consiglio Comunale veniva modificato lo statuto sociale per adeguare la situazione alle normative in vigore.

Nel 2015 con delibera 34 di Consiglio Comunale è stato ulteriormente modificato lo statuto sociale per adeguarlo alle normative in vigore.

DATO ATTO CHE

All'atto della costituzione la società contava su 3 dipendenti (necrofori comunali) comandati parzialmente dal Comune di Novellara a cui si affiancò un dipendente assunto direttamente, che all'atto costitutivo furono dati in dotazione all'azienda n. 1 carro funebre immatricolato nel 1998, 1 autovettura Fiat punto del 2004 ed un furgone (non allestito per servizio funebre) del 1997, oltre alla somma liquida di € 40.000,00 da restituire senza interessi.

Dal 2008 l'azienda impiega solamente personale direttamente assunto (salvo 2011/2012 n. 1 nel dipendente comandato come autista per il trasporto scolastico) e formato secondo le norme di cui alla Legge Regionale n. 19/2004 e s.m.i.

Nel 2007 si lavorava con una linea telefonica singola per cui o si utilizzava il telefono oppure internet (non era possibile utilizzare entrambi contemporaneamente) e l'impianto è stato modificato per consentirne usi contestuali.

Nel 2008 l'azienda si è dotata di

- n. 1 plotter per manifesti,
- n. 1 macchina da stampa per foto/ricordini,
- n. 1 stampante per sala stampa
- n. 1 PC per sala stampa

in modo da diventare maggiormente rapida nell'esaudire le richieste (o meglio... necessità) dell'utenza.

Nel 2008 l'azienda ha sostituito il furgone non allestito con un furgone allestito nuovo. Questo ha permesso di ottimizzare i tempi di lavoro in quanto in precedenza per il trasporto delle salme occorreva necessariamente il carro funebre, mentre per gli addobbi e/o per il cofano era meglio il furgone. Quasi sempre occorreva muoversi con due mezzi anziché con uno soltanto. Nel 2008 l'azienda ha sostituito l'auto Fiat punto con un Fiorino Fiat Qubo nuovo e cioè un mezzo più adeguato alle esigenze lavorative.

Dal 2008 al 2010 si è riorganizzata la sala mostra rendendola un po' meno “magazzino”.

Che nel 2008 l'azienda ha restituito al Comune di Novellara la somma di € 40.000,00 conferita al momento della costituzione della società. La somma è stata restituita in ritardo in quanto il Comune era inadempiente nei confronti di Novellara Servizi con il pagamento di alcune fatture per servizio prestato come trasporto scolastico per un ammontare di circa € 60.000,00.

Nel 2009 la società ha acquistato n. 2 camere ardenti nuove complete ed ha rinnovato e restaurato gli arredi già presenti.

Nel 2014 l'azienda ha acquistato n. 2 (in due momenti diversi) frigo per salme di nuova generazione che si basano anziché sulla refrigerazione ad aria (con vetro sulla bara), sulla refrigerazione a piastra (sotto alla salma) in cui circola gas refrigerante.

Nel 2014 è stata approvata la Carta dei Servizi delle onoranze funebri.

A settembre 2015 l'azienda ha acquistato n. 2 computer portatili e una stampante ad uso misto onoranze/teatro.

Al 30/09/2015 la società aveva disponibilità liquide in banca per € 291.700,42 (comprese quote TFR dei dipendenti).

Che al 30/09/2015 vantava crediti per prestazioni già fatturate pari ad € 61.572,34.

Che i debiti verso fornitori al 30/09/2015 ammontavano ad € 33.230,43 oltre a € 13.734,18 per buste paga dipendenti e contributi maturati.

Che la scorta per merci e materiali a magazzino al 30/09/2015 ammontava a € 34.574,17.

Che dal 2005 ad oggi sono stati distribuiti utili al Comune di Novellara per un ammontare complessivo di € 103.493,16.

Ad oggi non sono stati ricevuti reclami dalla clientela, anzi sia direttamente a Novellara Servizi, sia all'attenzione del Sindaco di Novellara sono arrivati "elogi" per il servizio svolto.

SI RILEVA NEI PRIMI DIECI ANNI DI ATTIVITA' DELLA NOVELLARA SERVIZI SRL A S.U.:

- dotazione automezzi parzialmente rinnovato e più efficiente
- attrezzature in parte sostituite in parte aggiunte puntando sempre al miglior rapporto qualità/prezzo, ma con precipua attenzione alla affidabilità e praticità di utilizzo
- utili distribuiti al Comune
- situazione finanziaria molto buona
- soddisfazione della clientela

In fede

Lombardini Matteo



PROSPETTO FUNERALI - REV. DEL 16/06/2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
POPOLAZIONE RESIDENTE	13.075	13177	13384	13548	13625	13858	13937	14028	13781	13761
RESIDENTI DECEDUTI (STATISTICHE ISTAT)	114	133	126	149	150	134	116	161	142	139
FUNERALI COMUNE (VEDI NOTA 1)	non rilevato	112	109	131	117	100	89	111	103	106
FUNERALI A NOVELLARA (SVOLTISI A NOVELLARA (VEDI NOTA 3))	non rilevato per tutto l'anno	154	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	113	145	127	120
% (SVOLTI SUL TERRITORIO COMUNALE RISPETTO AL TOTALE)	non rilevato per tutto l'anno	72,73%	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	non rilevato per tutto l'anno	78,76%	76,55%	81,10%	88,33%
FUNERALI FUORI COMUNE (VEDI NOTA 2)	non rilevato	45	40	38	39	37	43	48	43	36
TOTALE SERVIZI SVOLTI	non rilevato per tutto l'anno	157	149	169	156	137	132	159	146	142
FATTURATO		393239	459858	543362	503346	458204	408234	482947	446824	429434
PREZZO MEDIO FUNERALE	non rilevato per tutto l'anno	2504,707	3086,2953	3215,159763	3226,57692	3344,554745	3092,681818	3037,402516	3060,438356	3024,183099
UTILE (DOPO IMPOSTE)	2743	14296	31047	60499	39099	18188	11948	45552	19213	14566
UTILE DISTRIBUITO	0	0	13698,63	34246,58	20547,95	0	0	35000	0	0

NOTA 1: PER FUNERALI COMUNE SI INTENDONO QUELLI LA CUI SEPOLTURA AVVIENE IN UNO DEI CIMITERI DI NOVELLARA

NOTA 2: PER FUNERALI FUORI COMUNE SI INTENDONO QUELLI LA CUI SEPOLTURA AVVIENE IN UN CIMITERO DIVERSO DA NOVELLARA

NOTA 3: FINO AL 2012 VENIVANO SVOLTI ANCHE I TRASPORTI PER CUI IL DATO DELL'UTILE E' INFIACCIATO VISTA LA COMMISSIONE DEL PERSONALE