



Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house del servizio pubblico locale dei servizi cimiteriali alla società Adopera Patrimonio e Investimenti Casalecchio di Reno S.r.l. (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20)

SOMMARIO

1	PREMESSA.....	3
1.1	LA RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 DEL D.L. 179/2012	3
1.2	OGGETTO DELLA RELAZIONE.....	3
2	QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	5
2.1	I SERVIZI CIMITERIALI.....	5
3	CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE.....	6
3.1	OGGETTO E STANDARD DEL SERVIZIO.....	6
3.2	OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	8
4	MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	9
4.1	L’AFFIDAMENTO IN HOUSE	9
4.2	LA VERIFICA DEI REQUISITI PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING....	10
5	MOTIVAZIONI ECONOMICO FINANZIARIE DELLA SCELTA.....	11
5.1	ASPETTI GENERALI.....	11
5.2	L’ANDAMENTO DEL SERVIZIO	12
5.3	L’ANALISI DI BENCHMARKING	13
6	CONCLUSIONI	16

1 PREMESSA

1.1 LA RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 DEL D.L. 179/2012

L'articolo 34, comma 20, del Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2012, n. 221, 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 garantire un'adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio sia effettuato sulla base di un'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.

1.2 OGGETTO DELLA RELAZIONE

L'obiettivo della relazione è quello di ottemperare a quanto previsto dal già menzionato articolo 34, del Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2012, n. 221, ed in particolare intende illustrare i contenuti della stessa norma in riferimento alla modalità di affidamento del servizio pubblico locale inerente i servizi cimiteriali.

Il servizio è attualmente gestito dalla Società Se.Cim. Srl, ai sensi della deliberazione consiliare n. 56/2008, a seguito della quale è stata costituita una società di scopo tra la società Adopera Patrimonio e Investimenti Casalecchio di Reno Srl (interamente di proprietà del Comune di Casalecchio di Reno), il Comune di Monte San Pietro ed il Comune di Zola Predosa alla quale affidare in house lo svolgimento dei servizi cimiteriali.

Il contratto per la gestione del servizio è in scadenza al 01.03.2019.

Il D.Lgs. n. 175/2016, “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 100/2017, ed in particolare l'art. 24, comma 1, rubricato “Revisione straordinaria delle partecipazioni”, ha previsto, a carico delle pubbliche amministrazioni, l'onere di effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni, dirette e indirette possedute al 23 settembre 2016, entro il termine del 30 settembre 2017.

Tale revisione straordinaria, occorre sottolineare, mirava a verificare che le società, detenute e/o partecipate dalle pubbliche amministrazioni, avessero per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, rispondendo a

requisiti specifici relativi alla convenienza economica, sostenibilità finanziaria, efficienza, efficacia ed economicità.

Il Comune ha ottemperato a tale disposizione provvedendo, con propria deliberazione consiliare n. 53 del 27 settembre 2017 e, per quanto qui di interesse, prevedendo il mantenimento della Società Se.Cim s.r.l. per la gestione dei servizi cimiteriale in pari quota parte del 33,33% con Adopera s.r.l. ed il Comune di Monte San Pietro.

Con successiva delibera n. 28, adottata nella seduta del 23 maggio 2018, il Consiglio comunale provvedeva, a fronte dell'impossibilità normativa per il Comune di Casalecchio di Reno di detenere, in modo indiretto attraverso la propria Società in house Adopera s.r.l., quote nella s.r.l. Se.Cim., ad aderire all'ipotesi di una possibile fusione per incorporazione della Società Se.Cim. riservandosi ogni successiva decisione in merito.

Sulla fusione, è bene ricordare, si è espresso, da subito, favorevolmente, il Comune di Monte San Pietro con propria delibera consiliare n. 25 del 30 aprile 2018.

Il Comune di Zola Predosa, a seguito presentazione del progetto di fusione, ha maturato l'intendimento di procedere alla fusione per incorporazione tra Adopera S.r.l. e Se.Cim. S.r.l. ed affidare in regime di *in house providing* il medesimo servizio alla società Adopera S.r.l..

La relazione, quindi, si propone di verificare la sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house providing dei servizi cimiteriali alla società* Adopera S.r.l..

Adopera S.r.l. attualmente ha in concessione i servizi cimiteriali del Comune di Casalecchio di Reno, che svolge attraverso la sua partecipata Se.Cim S.r.l.:

- Concessioni cimiteriali;
- esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali previste di cui al Dpr. n. 285/90 quali: inumazioni, tumulazioni, esumazioni ed estumulazioni di carattere ordinario e straordinario;
- realizzazione di nuovi loculi, nel caso nel caso in cui fosse previsto dal programma opere del Comune con finanziamento a suo carico e diritto di riscuotere i canoni di concessione;
- gestione del servizio luci votive e riscossione degli introiti relativi;
- i funerali per indigenti secondo gli accordi e su segnalazione del servizio sociale comunale, con assunzione integrale degli oneri senza alcuna richiesta di pagamento a carico di eventuali familiari;
- progettazione, miglior utilizzo dei locali, individuazione e gestione degli immobili non più occorrenti alle attività cimiteriali, individuazione del/i conduttore/i e conseguente gestione dei locali, anche a scopo commerciale, con incasso diretto dei relativi proventi, i lavori edili connessi istruttoria degli atti di concessione di spazi cimiteriali, dei loculi, delle nicchie, ecc.;

- servizio di custodia, sorveglianza, apertura e chiusura del plesso cimiteriale;
- raccolta di resti mortali, ossa, recupero oggetti, disponibilità materiali;
- gestione dei rifiuti cimiteriali;
- cura del verde cimiteriale;
- manutenzione ordinaria;
- programmi di emergenza.

Si prevede di continuare ad utilizzare lo stesso impianto organizzativo.

Ciò premesso, è opportuno precisare che, al fine di verificare la sussistenza dei requisiti che giustificano l'affidamento del servizio in menzione alla società Adopera S.r.l., si svolgeranno una serie di analisi la cui principale fonte si rintraccia nei bilanci di società comparabili depositati presso il Registro Imprese e nei dati economici e gestionali forniti dalla società Adopera S.r.l..

2 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 I SERVIZI CIMITERIALI

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica.

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. La gestione delle lampade votive o "illuminazione elettrica votiva", è stata qualificata come un servizio pubblico locale e può assumere la configurazione di concessione di pubblico servizio data la possibilità di remunerazione del servizio dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo.

La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni ha subito una forte trasformazione, che ha inciso sull'originaria disciplina organica contenuta negli articoli 112 e 113 del D.Lgs. n. 267/2000 (Tuel), con un'evoluzione scandita dall'abrogazione dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008, prodotta dal referendum del 12-13 giugno 2011, e dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011.

La disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è ora rinvenibile nell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 nelle parti ancora vigenti e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in L. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria, per cui l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire in alternativa:

- a società di capitale individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006;
- a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al D.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o 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 (affidamento c.d. in house).

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi cimiteriali, essa permane in capo all'Amministrazione Comunale del territorio di riferimento, in quanto i servizi oggetto di affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi a rete di cui all'art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 138/2011.

3 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE

3.1 OGGETTO E STANDARD DEL SERVIZIO

L'oggetto del servizio

Il servizio ha per oggetto l'esercizio della gestione dei servizi cimiteriali da parte del Comune. In particolare, il Comune si obbliga a:

- erogare il servizio nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, tecnici ed economici previsti nel relativo contratto di servizio;
- osservare tutte le norme di legge e di regolamento statali, regionali e comunali vigenti in materia;

Sono comprese nella gestione dei servizi cimiteriali le seguenti attività:

a) servizi attinenti alla gestione delle sepolture. I servizi cimiteriali sono costituiti da tutti i servizi che il Comune è tenuto a fornire per legge ai cittadini di cui al D.P.R. n. 285/90: l'inumazione in campo comune, la raccolta dei resti mortali e la deposizione in ossario comune, la deposizione delle ceneri nel cinerario comune, le operazioni di esumazione ordinaria e straordinaria, la conservazione delle salme, la custodia e vigilanza dei cimiteri. I servizi cimiteriali comprendono inoltre i servizi a domanda individuale: la tumulazione delle salme, dei resti e delle ceneri, l'estumulazione ed il trasferimento delle salme dei resti e delle ceneri, l'affidamento delle ceneri ai

famigliari, la dispersione delle ceneri, l'accoglienza dei funerali, i funerali degli indigenti, l'apertura e chiusura dei loculi degli ossari e dei cinerari ed il montaggio e smontaggio delle lapidi. Raccolta e smaltimento dei rifiuti da esumazione ed estumulazione e in genere delle operazioni cimiteriali;

b) attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree cimiteriali, degli impianti e delle strutture, del verde e delle aree comuni, escluse le manutenzioni alle sepolture private (cappelle e tombe di famiglia) che sono in capo ai concessionari. Manutenzione ordinaria degli impianti elettrici, idrici e fognari, e delle caditoie; pulizia delle opere di edilizia cimiteriale e degli impianti e strutture accessorie, compresi i servizi igienici. Manutenzione ordinaria delle strutture di edilizia cimiteriale. Cura delle aree verdi, spazzamento raccolta e smaltimento rifiuti, anche cimiteriali. Manutenzione dei viali e dei marciapiedi. Manutenzione dei mezzi meccanici e delle attrezzature in dotazione;

c) illuminazione votiva inerente la gestione e manutenzione degli impianti esistenti, realizzazione di nuovi impianti, rapporti con il pubblico, allacci, variazioni e distacchi di utenze, gestione degli archivi informatici relativi.

Standard del Servizio

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

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

La Società si impegna ad elaborare e sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale, la Carta dei Servizi Cimiteriali, in relazione alle caratteristiche dei servizi gestiti.

3.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In via generale, i contenuti dell'oggetto dell'affidamento corrispondono ai servizi ed attività svolti attualmente e descritti al par. 3.1.

La gestione dei servizi cimiteriali sarà pertanto ancora gravata da specifici obblighi di servizio definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio e imposti al gestore.

In via generale gli obblighi di servizio imposti al gestore dei servizi cimiteriali corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, quali:

- a) *uguaglianza*: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- b) *imparzialità*: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) *continuità*: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) *partecipazione*: la Società predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune di Zola Predosa. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- e) *informazione e accesso*: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano; l'utente ha altresì di accedere agli atti della Società in conformità alla normativa vigente in materia di accesso documentale e di accesso civico e generalizzato, giusta il disposto dell'art. 2 bis del D. Lgs. 33/2013 e successive modificazioni ed integrazioni. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni e dal D. Lgs. n. 33/2013 e successive modificazioni ed integrazioni;
- f) *legalità*: l'attività della Società si conforma al principio di legalità.
- g) *efficienza ed efficacia*: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia.

In considerazione di tali obblighi di servizio, si riscontra che le tariffe applicate agli utenti per i servizi a domanda individuale sono da sole in grado di coprire i costi complessivi diretti ed indiretti del ciclo di gestione integrata dei servizi cimiteriali e che pertanto il Comune non riconoscerà al gestore alcuna tipologia di compensazione.

4 MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

4.1 L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

La giurisprudenza della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ha individuato i caratteri che distinguono le società *in house* rispetto alle altre società pubbliche, che svolgono attività di impresa. I caratteri essenziali delle società *in house* sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98) e sono:

- a) "*controllo analogo*";
- b) "*attività dedicata*".

Il primo carattere essenziale presuppone che gli enti pubblici soci esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi. Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Il requisito del controllo analogo

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure 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 controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (sentenza della Corte di Giustizia, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, *Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA)*; 21 luglio 2005, C-231/03, *Consorzio Corame*; 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle*)¹.

Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, *Parking Brixen* - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, *Coditel Brabant* - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, *Sea* - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di

¹ Si segnala che, anche a seguito della successiva evoluzione giurisprudenziale, l'articolo 16 comma 1 del D.Lgs 175/2016 prevede anche la possibilità di presenza di capitali in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

esercitare su tale entità un controllo strutturale, funzionale ed effettivo (Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 2533 del 29 maggio 2017).

Il requisito dell'“attività dedicata”

In relazione alla “attività dedicata”, la Corte di Giustizia ha affermato che sussiste qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*).

Secondo la Corte di Giustizia, *“si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative.”* (sentenza della Corte di Giustizia del 11 maggio 2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Il comma 3 dell'articolo 16 del D.Lgs 175/2016 ha poi definitivamente chiarito il limite dell'attività dedicata.

4.2 LA VERIFICA DEI REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING

Il requisito dell'attività dedicata

La società è in ogni caso vincolata a svolgere la parte più importante della propria attività con i soci ovvero con le collettività rappresentate dai soci e nel territorio di riferimento dei soci medesimi.

La società, in particolare, deve effettuare l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci; la produzione ulteriore rispetto il suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Il requisito del controllo analogo

Per quanto regolato dallo Statuto di Adopera S.r.l. si può ragionevolmente constatare la sussistenza dei requisiti previsti per il controllo analogo ovvero che la Società è soggetto gerarchicamente subordinato all'ente pubblico socio, ed assoggettata ad un controllo funzionale, gestionale e finanziario analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi, che si esplica attraverso la conformazione delle attività di programmazione, gestione e rendicontazione, con le seguenti forme e modalità:

1) controllo preventivo: attraverso la predisposizione a cura dell'organo amministrativo, ed approvato dal socio previo parere del Consiglio comunale, del budget economico – finanziario

(piano operativo annuale – POA - formulato sulla base degli indirizzi e obiettivi forniti dal socio medesimo e redatto anche ai sensi dell'articolo 19, comma 5 del D.Lgs 175/2016);

2) controllo concomitante: attraverso la predisposizione di relazioni periodiche infrannuali;

3) controllo consuntivo: attraverso l'approvazione del bilancio di esercizio nonché del consuntivo del POA sempre previo parere del Consiglio comunale.

In definitiva, per quanto sopra esposto, la società Adopera S.r.l. è nelle condizioni di legittimare pienamente gli affidamenti in *house providing* in quanto:

a) la società è interamente in mano pubblica;

b) sono garantite le regole e gli strumenti per il controllo analogo;

c) l'attività prevalente dell'impresa è rivolta al Comune socio.

Tali elementi, in buona sostanza, consentono di coniugare le esigenze di efficienza, efficacia, economicità e competitività dei servizi erogati con l'interesse pubblico ad esercitare un controllo stringente sull'organizzazione degli stessi mezzi di produzione dei servizi, infatti, tramite il ricorso all'autoproduzione, l'Ente Locale si assicura un controllo sul soggetto erogatore non differente da quello esercitato nei confronti dei propri servizi.

Ciò consente, in primo luogo, un'influenza diretta sull'organizzazione del servizio e sulla stessa struttura che lo eroga, permettendo all'Ente Locale di modulare discrezionalmente l'atteggiarsi del servizio stesso in funzione delle esigenze, tempo per tempo esistenti, della collettività locale.

Tale risultato non sarebbe conseguibile mediante l'affidamento di una concessione a terzi, visto che si tratterebbe pur sempre di un rapporto contrattuale tra figure distinte, che implica una maggiore rigidità nei rapporti.

5 MOTIVAZIONI ECONOMICO FINANZIARIE DELLA SCELTA

5.1 ASPETTI GENERALI

In via preliminare si evidenzia che, in termini economici, i seguenti elementi giustificano la scelta dell'affidamento del servizio *in house*:

La continuità: la possibilità di preservare gli attuali affidamenti in essere è coerente con i contenuti del recente Piano operativo di Adopera S.r.l..

La specializzazione: l'affidamento ad Adopera S.r.l. dei servizi cimiteriali consente di avere un unico interlocutore attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarietà dei ruoli e delle professionalità, integrazione dei processi orientati alla crescita di qualità, efficienza e razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi medesimi.

La razionalizzazione dei costi: l'affidamento del servizio in parola in capo ad Adopera S.r.l. favorisce, inoltre, la generazione di condizioni per assicurare una ragionevole certezza di introiti e pone, di conseguenza, le condizioni indispensabili per sviluppare economie e sinergie utili alla riduzione strutturale dei costi di gestione. Le sinergie organizzative interne e la migliore gestione della catena delle forniture esterne, consentono alla società Adopera S.r.l. di conseguire margini economici del servizio.

5.2 L'ANDAMENTO DEL SERVIZIO

Il Comune di Zola Predosa ha esternalizzato la gestione dei servizi fin dal 2008, pertanto non si ritiene possibile proporre una comparazione tra la gestione in economia e la gestione esternalizzata. L'attuale sistema gestionale è incompatibile con un rientro nella gestione in economia da parte dell'Amministrazione, sia per il quadro normativo di riferimento (ad esempio, per quanto riguarda la gestione del personale) sia per quanto riguarda le possibilità di bilancio del Comune.

Si ritiene però utile evidenziare che il rientro della gestione dei servizi cimiteriali in Adopera S.r.l. permette nell'immediato la riduzione di costi (compenso amministratore unico, oneri inps connessi, collaborazioni amministrative, abbonamenti, imposte e tasse varie deducibili) per circa € 30.000 su base annua.

Si può quindi affermare che la performance prevista da Adopera S.r.l. nella gestione dei servizi cimiteriali è superiore a quella del Comune. Adopera S.r.l., infatti, è in grado di conseguire, oltre i risparmi evidenziati un elevato livello di efficienza nella gestione del servizio a seguito di:

- Sinergie di carattere amministrativo e operativo con altri servizi gestiti;
- Sinergia con manutenzione e gestione ordinaria di altri immobili.

5.3 L'ANALISI DI BENCHMARKING

L'analisi svolta nella sezione precedente deve essere approfondita mediante un'ulteriore analisi di *benchmarking* con quanto performato dal settore nel corso del biennio 2015 - 2016 al fine di poter conseguire valida motivazione inerente l'efficienza e l'economicità circa l'affidamento diretto dei servizi in oggetto.

In particolare, le società individuate quali *comparables* per dimensioni ed attività svolta sono le seguenti:

- ADE SPA - PARMA
- AFC SPA - TORINO
- AMA SPA - ROMA

➤ ASM SPA - ROVIGO

➤ BOLOGNA SERVIZI CIMITERIALI - BOLOGNA

Nei prospetti a seguire si evidenziano gli andamenti economici relativi a ciascuna delle società sopra individuate unitamente alle dinamiche economiche della società Adopera S.r.l..

ADOPERA SRL	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	5.691.388,00	6.296.144,00	-9,61%	Flessione
COSTI ESTERNI	2.354.043,00	2.706.347,00	-13,02%	Flessione
VALORE AGGIUNTO	3.337.345,00	3.589.797,00	-7,03%	Flessione
COSTO DEL LAVORO	1.672.128,00	1.722.122,00	-2,90%	Flessione
MOL (EBITDA)	1.665.217,00	1.867.675,00	-10,84%	Flessione
AMMORTAMENTI	1.347.914,00	1.326.677,00	1,60%	Incremento
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	317.303,00	540.998,00	-41,35%	Flessione
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	73.860,00	102.496,00	-27,94%	Flessione
RISULTATO DI ESERCIZIO	16.444,00	4.362,00	276,98%	Incremento

ADE SPA	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	4.719.527,00	4.536.197,00	4,0%	Incremento
COSTI ESTERNI	2.175.148,00	2.242.250,00	-3,0%	Flessione
VALORE AGGIUNTO	2.544.379,00	2.293.947,00	10,9%	Incremento
COSTO DEL LAVORO	1.698.496,00	1.755.007,00	-3,2%	Flessione
MOL (EBITDA)	845.883,00	538.940,00	57,0%	Incremento
AMMORTAMENTI	433.888,00	420.078,00	3,3%	Incremento
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	411.995,00	118.862,00	246,6%	Incremento
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	412.387,00	120.935,00	241,0%	Incremento
RISULTATO DI ESERCIZIO	290.088,00	89.479,00	224,2%	Incremento

AFC SPA	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	17.384.962,00	19.736.978,00	-11,9%	Flessione
COSTI ESTERNI	8.161.325,00	10.505.700,00	-22,3%	Flessione
VALORE AGGIUNTO	9.223.637,00	9.231.278,00	-0,1%	Flessione
COSTO DEL LAVORO	6.596.055,00	6.765.515,00	-2,5%	Flessione
MOL (EBITDA)	2.627.582,00	2.465.763,00	6,6%	Incremento
AMMORTAMENTI	1.693.323,00	639.967,00	164,6%	Incremento
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	934.259,00	1.825.796,00	-48,8%	Flessione
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	934.882,00	1.846.542,00	-49,4%	Flessione
RISULTATO DI ESERCIZIO	628.586,00	1.544.557,00	-59,3%	Flessione

AMA SPA	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	809.837.203,00	797.560.901,00	1,5%	Incremento
COSTI ESTERNI	323.478.728,00	315.270.522,00	2,6%	Incremento

VALORE AGGIUNTO	486.358.475,00	482.290.379,00	0,8%	Incremento
COSTO DEL LAVORO	360.027.033,00	360.900.514,00	-0,2%	Flessione
MOL (EBITDA)	126.331.442,00	121.389.865,00	4,1%	Incremento
AMMORTAMENTI	86.059.533,00	73.900.840,00	16,5%	Incremento
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	40.271.909,00	47.489.025,00	-15,2%	Flessione
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	17.806.267,00	23.690.935,00	-24,8%	Flessione
RISULTATO DI ESERCIZIO	626.655,00	893.799,00	-29,9%	Flessione

ASM SPA	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	7.413.962,00	7.788.819,00	-4,8%	Flessione
COSTI ESTERNI	5.402.874,00	5.420.159,00	-0,3%	Flessione
VALORE AGGIUNTO	2.011.088,00	2.368.660,00	-15,1%	Flessione
COSTO DEL LAVORO	3.110.178,00	3.032.905,00	2,5%	Incremento
MOL (EBITDA)	-1.099.090,00	-664.245,00	- 65,5%	Flessione
AMMORTAMENTI	217.811,00	351.515,00	-38,0%	Flessione
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	-1.316.901,00	-1.015.760,00	- 29,6%	Flessione
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	118.630,00	832.536,00	-85,8%	Flessione
RISULTATO DI ESERCIZIO	116.872,00	823.794,00	-85,8%	Flessione

BOLOGNA SERVIZI CIMITERIALI	2016	2015	Var. %	Giudizio
VALORE DELLA PRODUZIONE	10.596.242,00	11.137.716,00	-4,9%	Flessione
COSTI ESTERNI	4.474.405,00	5.114.191,00	-12,5%	Flessione
VALORE AGGIUNTO	6.121.837,00	6.023.525,00	1,6%	Incremento
COSTO DEL LAVORO	3.428.828,00	3.564.681,00	-3,8%	Flessione
MOL (EBITDA)	2.693.009,00	2.458.844,00	9,5%	Incremento
AMMORTAMENTI	775.666,00	731.930,00	6,0%	Incremento
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	1.917.343,00	1.726.914,00	11,0%	Incremento
REDDITO PRIMA DELLE IMPOSTE	2.149.469,00	1.822.531,00	17,9%	Incremento
RISULTATO DI ESERCIZIO	1.606.998,00	1.412.671,00	13,8%	Incremento

Segue il prospetto riportante la comparazione fra gli indici di performance economica sviluppati da Adopera S.r.l. nel 2016 rispetto a quelli medi di settore:

COMPARAZIONE INDICI DI PERFORMANCE ECONOMICA	ADOPERA SRL	MEDIA CAMPIONE	SCOSTAMENTI
Costo del Lavoro / Fatturato	29,38%	38,50%	9,12%
EBITDA/FATTURATO	29,26%	11,80%	17,46%
EBIT/FATTURATO	5,58%	3,90%	1,68%
EBT/FATTURATO	1,30%	7,60%	-6,30%
CASH FLOW/FATTURATO	52,94%	19,80%	33,14%

Si riporta a seguire l'indicazione circa il significato da attribuire agli indici sopra esposti:

Costo del personale/fatturato: è un indicatore percentuale dell'incidenza del costo del personale (salari e stipendi, oneri sociali, TFR ed altri costi) sul totale del fatturato realizzato.

EBITDA/Fatturato: è un indicatore percentuale dell'incidenza dell'EBITDA (Earning before Interest, Taxes, Amortization and Depreciation) sul totale del fatturato realizzato. L'EBITDA identifica il risultato della gestione conseguito dall'azienda al lordo degli ammortamenti, svalutazioni, interessi e gestione straordinaria.

EBIT/Fatturato: è un indicatore dell'incidenza dell'EBIT sul totale del fatturato. L'EBIT (Earning before Interest and Taxes) identifica il risultato dell'operatività corrente al lordo della gestione finanziaria, straordinaria e fiscale.

EBT/Fatturato: è un indicatore percentuale dell'incidenza dell'EBT sul totale del fatturato realizzato. L'EBT (Earning before Taxes) identifica il risultato complessivo della gestione al lordo dell'imposizione fiscale.

Cash Flow immediato/Fatturato: è un indicatore percentuale dell'incidenza di una grandezza grezza assimilabile al Cash Flow sul totale del fatturato realizzato. Il Cash Flow immediato è calcolato come EBITDA + Ammortamenti e Svalutazioni al fine di identificare sommariamente il livello di liquidità prodotta dalla gestione caratteristica aziendale.

In base ai valori sopra illustrati, è possibile affermare che la società Adopera S.r.l. sta attualmente conducendo la gestione dei propri servizi con un livello di efficienza mediamente superiore rispetto ai valori medi di mercato.

In particolare, **solo un indicatore**, evidenzia valori inferiori ai valori medi assunti dagli omonimi indicatori relativi al campione di società considerato, segnalando così una sostanziale e concreta prevalenza sia in termini di redditività che di produzione di flussi finanziari da parte di Adopera S.r.l..

6 CONCLUSIONI

Le considerazioni ed i valori esposti nel corso della presente relazione illustrativa dimostrano, come ampiamente analizzato, la sussistenza dei requisiti giuridici ed economici necessari per dar corso all'affidamento *in house* della gestione dei servizi cimiteriali alla società Adopera S.r.l..

In particolare, ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20, la scelta dell'affidamento diretto *in house* risulta essere ammissibile sia in relazione ai vincoli ed obblighi giuridici inerenti la scelta in oggetto sia in relazione agli aspetti di efficienza ed economicità.

Quanto agli aspetti giuridici si attesta che l'affidamento *in house* risulta essere ammissibile in quanto, come esposto nella presente relazione, il Comune di Zola Predosa assoggetta Adopera S.r.l. a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consentendo alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le

informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. In particolare, la natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.

Quanto invece agli aspetti di efficienza ed economicità la scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, è motivata, come dimostrato, dalle buone performance della società Adopera S.r.l., conseguibili grazie a sinergie operative che consentono il contenimento dei costi operativi e la garanzia di un tempestivo e rapido intervento dell'affidatario anche in caso di esigenze impreviste o connesse a fabbisogni eccezionali.

In conclusione, quanto esposto ed analiticamente dimostrato costituisce evidenza sufficiente e necessaria al fine di poter dar seguito all'affidamento diretto *in house providing* della gestione dei servizi cimiteriali ad Adopera S.r.l. in ossequio a quanto normato dal D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20.

Il Responsabile/Coordinatore 4° area

Dott.ssa Manuela Santi