

COMUNE DI PISA

Direzione D-11 Edilizia Pubblica – Servizi cimiteriali – Protezione civile



GLOBAL SERVICE SERVIZI E ATTIVITA' CIMITERIALI, MANUTENZIONE ORDINARIA E CURA DEL DECORO DEI CIMITERI COMUNALI 2026 - 2027.

ALL A1 – Relazione illustrativa della scelta della modalità
di gestione dei servizi cimiteriali (D.lgs. 201/2022, art. 14,
commi 2, 3 e 4)

IL PROGETTISTA

Ing. Gabriele Cerri

IL RESPONSABILE DEL PROGETTO

Arch. Irene D'Accordio

IRENE
D'ACCARDIO
02.10.2026
13:06:40
GMT+02:00



INTRODUZIONE

Ai sensi dell'art. 14, commi 2 e 3 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n.201 "Ai fini della scelta della modalità di gestione dei servizi pubblici l'ente locale tiene conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi, in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30.

Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obiettivi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni".

La presente relazione, redatta ai sensi del comma 3 del citato articolo 14 del D.Lgs. 201/2022, tiene conto dello schema - tipo messo a disposizione degli enti dall'autorità Nazionale anticorruzione.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Global Service e attività cimiteriali, manutenzione ordinaria e cura del decoro dei cimiteri comunali 2026-2027
Importo dell'affidamento	€ 8.510.103,00 esclusa IVA di Legge , comprensivo dei costi per la sicurezza non soggetti a ribasso quantificati in € 451.671,72 iva esclusa, per un importo complessivo di € 10.354.772,96 IVA compresa di Legge, (inclusa la proroga per anni UNO ai sensi dell'art 120 c.10 del Dlgs n. 36/23)
Ente affidante	Comune di Pisa C.F. e P.IVA 00341620508
Tipo di affidamento	Global Service
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a)
Durata dell'affidamento	Da 01/12/2026 al 30/11/2028 con facoltà di rinnovo alle medesime condizioni per ulteriori anni 1 (oltre eventuale proroga tecnica)
Territorio interessato	Comune di Pisa

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Irene D'Accordio
Ente di riferimento	Comune di Pisa
Area/Servizio	Direzione D-11 Edilizia Pubblica – Servizi cimiteriali – Protezione civile
Tel.	050910092
Pec	comune.pisa@postacert.toscana.it
Data di redazione	settembre 2026

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 - Contesto giuridico

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre u.s., pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2022, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, è attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) e, nel merito, detta una nuova disciplina quadro sui servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L’art. 4 del decreto, nel definire l’ambito di applicazione di questa normativa, afferma: “Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse”. Questa frase introduce una gerarchia tra le norme in materia di servizi pubblici, ponendo il D.lgs. n. 201/2022 al vertice delle fonti in materia.

L’art. 14 ricopre un’importanza centrale nel decreto 201/2022, in quanto, oltre ad indicare le alternative perseguibili ai fini dell’affidamento del servizio, richiede anche una serie di elementi che l’ente affidante deve necessariamente tenere in adeguata considerazione, oltre a degli adempimenti preventivi rispetto all’affidamento, come la presente relazione contenente la valutazione degli elementi suddetti.

Particolarmente importante è la previsione di una necessaria proiezione di costi, ricavi, investimenti e finanziamenti per tutta la durata dell’affidamento. Infatti, l’indicazione della proiezione consente sin da subito di avere un’idea sulla sostenibilità della gestione futura, permettendo all’ente di affidare o non affidare il servizio in ragione anche della proiezione proposta.

Per quanto riguarda il servizio oggetto di affidamento, si riporta di seguito sinteticamente il contesto giuridico di riferimento, con riferimento a fonti di rango primario, secondario, direttive e circolari, a loro volta suddivise tra normativa nazionale, regionale e locale.

Nazionale

Titolo VI del Testo Unico delle Leggi Sanitarie n. 1265/34 e s.m.i.;

D.P.R. n. 285/90 (Regolamento di Polizia Mortuaria);

Circolari del Ministero della Sanità n. 24/93 e n. 10/98;

Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Legge 130/2001

D.Lgs. 81/2008;

DM 24 maggio 2012 (G.U. n. 142 del 20 giugno 2012) e s.m.i.;

DM 13 dicembre 2013 (G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014) e s.m.i..

Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 - Codice dei contratti pubblici

Linee Guida n. 9 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 elaborate dall'ANAC, aggiornate al 2023;

Regionale

Principali Riferimenti Normativi

Decreto del Presidente della Giunta Regionale 19/10/2016, n. 73/R

La Legge Regionale 30 luglio 2025, n. 40

Legge Regionale 31 maggio 2004, n. 29

Legge Regionale 18/10/2016, n. 71 che modifica la precedente L.R. 18/2007

Comunale

Regolamento comunale di Polizia Mortuaria (D.C.C. n. 8 del 22/03/2022)

Regolamento comunale per la cremazione., l'affidamento, la conservazione e la dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei cadaveri (D.C.C. n. 46 del 15/12/2016)

A.2 - Indicatori di riferimento

Precedente appalto di Global Service

con determinazione DD-15A / 227 del 22.02.2019 il Comune di Pisa aveva aggiudicato in via definitiva l'appalto per la gestione del "Global Service Servizi e Attività Cimiteriali, Manutenzione Ordinaria e Cura del Decoro dei Cimiteri Comunali anni "2019 - 2022", al CONSORZIO LEONARDO SERVIZI E LAVORI SOCIETA COOPERATIVA CONSORTILE STABILE con sede in Via Degli Orafi, n. 2 51100 Pistoia, per l'importo complessivo di €. 4.416.439,11 (euro quattromilioniquattrocentosedicimilaquattrocentotrentanove e centesimi undici) per la durata iniziale di anni tre, alle condizioni di cui al progetto e all'offerta tecnica ed economica, dal 1/06/2019 al 31/05/2022, comprensivo della facoltà di affidare al medesimo operatore economico la ripetizione di servizi analoghi per ulteriori tre anni ai sensi dell'art. 63 comma 5 del D.Lgs. 50/2016;

- con Determinazione D-06 / 687 del 31.05.2022 il Dirigente della Direzione 06 - Infrastrutture e Viabilità -Verde e Arredo Urbano - Edilizia Scolastica e Cimiteriale approvava la ripetizione dei servizi analoghi per gli anni "2022 - 2025" per un importo complessivo annuo di €. 1.380.292,73 euro un milione trecentottantamila duecentonovantadue e centesimi settantatre) I.V.A. compresa al 22% oltre a €.

450.000,00 annue I.V.A. esclusa, quale spesa d'investimento per manutenzione, di cui al seguente Q.T.E.:

- con successiva Determinazione D-14 / 1421 del 7.11.2022 il Dirigente della Direzione 14 Programmazione LL.PP. - Edilizia Pubblica – Sport - Servizi Cimiteriali-Protezione Civile ha confermato la ripetizione dei servizi analoghi affidando l'appalto per la gestione di "Forno Crematorio" gestione delle cremazioni, manutenzione e fornitura del forno crematorio presso il Cimitero Suburbano di Pisa, come previsto già nel precedente Global Service e2019-2022, ma non inserito nella determinazione di ripetizione di servizi analoghi di cui sopra, con affidamento sempre al CONSORZIO LEONARDO SERVIZI E LAVORI SOCIETA' COOPERATIVA CONSORTILE STABILE con sede in Via Degli Orafi, n. 2 51100 Pistoia per complessivi €. 161.550,00 euro centosassantunmilacinquecentocinquanta e centesimi zero) di cui 64.252,83 euro (sessantaquattromiladuecentocinquanta due e centesimi ottantatre) per servizi cimiteriali di cremazione a canone (inclusi di oneri di sicurezza non soggetti a ribasso), 97.297,17 euro (novantasettemiladuecentonovantasette e centesimi diciassette) per attività cimiteriali compensate a manutenzione e fornitura (inclusi gli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso) I.V.A. esclusa al 22% ;

- con Determinazione D-11/ 709 del 27.05.2025 il Dirigente della Direzione 11 ha affidato una proroga tecnica, ai sensi dell'art. 106 comma 11 del D.Lgs. 50/2016, al Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile di Pistoia - dal 01.06.2026 al 31.12.2026;

QUADRO ECONOMICO SERVIZI

QUADRO ECONOMICO SERVIZI				ONERI DELLA SICUREZZA	
	Importo base d'asta aggiornato		Importo rinnovo contrattuale 2022/2025		
Importo manutenzione ordinaria (a canone e misura) - voce 1)	€ 705.602,79	ribasso	€ 623.527,02	(voce 1)	€ 138.093,66
servizi cimiteriali (a canone)	€ 402.961,15	12,70%	€ 351.785,08		
attività cimiteriali (a misura)	€ 302.641,64	10,21%	€ 271.741,93		
Importo gestione tecnica (a canone) - (voce 2)	€ 405.474,61	12,70%	€ 353.979,33	(voce 2)	€ 15.787,48
sub- totale	€ 1.111.077,40		€ 977.506,35	importo servizi	€ 153.881,14
	€ 1.264.958,54		€ 1.131.387,49	importo servizi + sicurezza	
	€ 278.290,88		€ 248.905,25	importo	22,00%
TOTALE GENERALE	€ 1.543.249,42		€ 1.380.292,73	importo complessivo	
QUADRO ECONOMICO MANUTENZIONE					
importo manutenzione straordinaria annuale	€ 450.000,00		€ 450.000,00		
importo IVA 22%	€ 99.000,00		€ 99.000,00		
TOTALE GENERALE	€ 549.000,00		€ 549.000,00	importo complessivo	

- l'Ente aveva ricevuto una proposta di partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. n. 193 del D.Lgs n. 36/2023 (prot. 91176, 91179, 91180 del 29/07/2024), ma il suo procedimento si è concluso dichiarando la decadenza per carenza documentale (prot. 132070 del 10/11/025);

Costi di riferimento per il periodo di riferimento dell'affidamento (due anni)

- Esecuzione delle operazioni cimiteriali, calcolato applicando alle operazioni cimiteriali previste nei due anni le relative tariffe vigenti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 2.169.624,85 oltre IVA e costi della sicurezza pari a €216.962,48, per un totale di € 2.386.587,34 oltre

IVA

- Custodia, sorveglianza, manutenzione ordinaria, pulizia, tenuta del verde dei cimiteri, fornitura materiale vario e smaltimento rifiuti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 2.119.169,64 oltre IVA e costi della sicurezza pari a € 84.151,99, per un totale di € 2.203.321,63 oltre IVA

- Costi di riferimento per il periodo di eventuale proroga (di 1 anno)

- Esecuzione delle operazioni cimiteriali, calcolato applicando alle operazioni cimiteriali le relative tariffe vigenti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 1.084.812,425 oltre IVA e costi della sicurezza pari a € 108.463,24, per un totale di € 1.193.293,67 oltre IVA

- Custodia, sorveglianza, manutenzione ordinaria, pulizia, tenuta del verde dei cimiteri, fornitura materiale vario e smaltimento rifiuti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 1.059.584,82 oltre IVA e costi della sicurezza pari a € 42.075,995, per un totale di € 1.101.660,815 oltre IVA

Costi di riferimento per il periodo di eventuale proroga tecnica (6 mesi)

- Esecuzione delle operazioni cimiteriali, calcolato applicando alle operazioni cimiteriali le relative tariffe vigenti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 542.406,213 oltre IVA e costi della sicurezza pari a € 54.231,62, per un totale di € 596.637,83 oltre IVA

- Custodia, sorveglianza, manutenzione ordinaria, pulizia, tenuta del verde dei cimiteri, fornitura materiale vario e smaltimento rifiuti, comprese spese generali 15% ed utili di impresa 10%: € 529.792,41 oltre IVA e costi della sicurezza pari a € 21.038,00, per un totale di € 550.830,41 oltre IVA

I costi della manodopera per il biennio ammontano ad € 2.930.441,20.

• Piano economico finanziario:

Trattandosi di servizio per il quale è prevista la gestione con il ricorso allo strumento dell'appalto di servizi non risulta necessaria l'elaborazione del piano economico – finanziario.

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

Per quanto riguarda i servizi cimiteriali, trattasi di servizi pubblici locali ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.

Si specifica che trattasi di servizio preesistente e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

Si precisa altresì[^] che l'intervento in oggetto è stato approvato dal Consiglio Comunale del Comune di Pisa con Deliberazione del C.C. n. 45 del 17.12.2025 con la quale è stato approvato il D.U.P. 2026-2028 e il Programma triennale degli acquisti di forniture e servizi per il triennio 2026/2028 nel quale è stato inserito l'intervento in oggetto, con CUI S00341620508202600009

L'erogazione del servizio dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

a) UNIVERSALITA'

I comportamenti e le azioni, sui quali si basa il rapporto tra i cittadini ed il Comune di Pisa nell'erogazione dei servizi cimiteriali, sono ispirati al principio d'uguaglianza dei diritti degli utenti.

Nessuna distinzione o discriminazione nell'erogazione dei servizi cimiteriali può essere compiuta per motivi inerenti a sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni psicofisiche e socioeconomiche.

In quest'ottica il Comune di Pisa assicura gratuitamente una dignitosa sepoltura alle persone in stato di bisogno, sole e prive di eredi, sulla base di quanto disposto dall'art. 34 del Regolamento comunale di Polizia Mortuaria vigente.

Inoltre il Comune di Pisa garantisce al cittadino un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto.

A tal fine tutti i dipendenti sono adeguatamente formati e informati per agevolare il cittadino nell'esercizio dei propri diritti e analoghi obblighi di comportamento sono posti a carico dell'affidatario del servizio e del personale di cui quest'ultimo si avvarrà.

b) CONTINUITA'

Il Comune di Pisa si impegna a garantire l'erogazione dei servizi cimiteriali in modo continuativo e regolare, quindi senza interruzioni.

Trattandosi di servizio pubblico essenziale in caso di sciopero viene assicurata la presenza dell'operatore cimiteriale-necroforo per lo svolgimento dei servizi cimiteriali all'interno dei cimiteri cittadini.

Qualora l'erogazione dei servizi non sia possibile per cause di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'Ente vi è l'impegno, comunque, ad informare tempestivamente i cittadini, in merito alle misure adottate per limitare gli eventuali disagi arrecati.

c) QUALITA'

Il Comune di Pisa persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio cimiteriale, sviluppando e adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo, anche mediante una mappatura delle attività relative al servizio e la predisposizione di un piano di controlli periodici da parte del competente Servizio comunale.

d) ACCESSIBILITA'

Sul sito istituzionale del Comune di Pisa sono reperibili le informazioni necessarie per la fruizione del servizio, ove è altresì possibile reperire le tariffe dei servizi cimiteriali; tali informazioni sono altresì disponibili, su richiesta dell'utente, presso lo sportello del servizio cimiteriale. L'accessibilità fisica ai cimiteri è garantita continuativamente, 7 giorni su 7, con orari differenziati tra "orario estivo" ed "orario invernale". Le informazioni circa gli orari di apertura, oltre che disponibili secondo le modalità sopra descritte, si trovano affisse all'ingresso di ciascun cimitero.

e) PARTECIPAZIONE, CHIAREZZA E TRASPARENZA

Il cittadino ha diritto di chiedere chiarimenti e accedere alle informazioni d'interesse, ai sensi della legge n. 241/90 e ss.mm.ii. in merito alla prestazione di servizi cimiteriali, nonché a partecipare alla gestione del servizio cimiteri presentando osservazioni e suggerimenti.

Il Comune di Pisa s'impegna a fornire risposte tempestive e comprensibili alle segnalazioni, reclami ed istanze pervenute, entro i termini del procedimento amministrativo, di cui alla citata Legge 241/1990. Le stesse saranno utilizzate per la verifica periodica delle modalità di gestione del servizio e della qualità dei servizi forniti.

In ogni caso il Comune di Pisa garantisce al cittadino procedure amministrative semplici e chiare, utilizzando un linguaggio ed una simbologia comprensibile ed efficace.

E' prevista inoltre la sottoscrizione di un contratto di servizio con l'aggiudicatario ove vengono specificati gli obblighi di gestione, in modo chiaro e puntuale.

f) INFORMAZIONE E PRIVACY

Il Comune di Pisa assicura una chiara ed esaustiva informazione ai cittadini circa le modalità di prestazione dei servizi. Il Comune si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali dei cittadini avvenga nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento UE 2016/679 (GDPR) fornendo apposita informativa ex art. 13 del citato regolamento, in calce alla modulistica destinata all'utenza.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 - Caratteristiche del servizio

La gestione dei servizi cimiteriali consiste:

- **SERVIZIO DI CUSTODIA:**
 - Apertura e chiusura dei cimiteri, sulla base dell'orario indicato. Le operazioni di chiusura dei cimiteri dovranno essere procedute da idonea segnalazione acustica e da un sopralluogo tale da accertare la non presenza di persone all'interno dei cimiteri. Dovranno essere effettuate pulizie delle targhe e dei cartelli indicanti l'orario di apertura e chiusura dei cimiteri e, nel caso siano deteriorati, dovranno essere sostituiti.
 - ☐ Presenza operatore 4 ore giornaliere, dal lunedì al sabato e n. 5 ore la domenica, per un totale di 30 ore settimanali (6 OPERATORI) costo orario contratto Servizi Ambientali - Operai - Livello C1 - (ex livello 4B) - in tutti i sette cimiteri
 - ☐ Il personale addetto dovrà fornire informazioni esaurienti agli utenti, ricevere o consegnare le salme ed adempiere a tutte le procedure amministrative collegate, provvedere all'annotazione e conservazione nel tempo dei documenti e dei registri delle operazioni cimiteriali riferite a tutti i cimiteri.
- **SERVIZIO DI GESTIONE DELLE OPERAZIONI CIMITERIALI**
 - ☐ Consiste nell'esecuzione delle operazioni necessarie alla movimentazione delle salme nei loculi, tombe a terra, ossari, cinerari, tombe di famiglia, ecc. e rientrando gli stessi fra i compiti previsti dal T.U. n. 1265/34, dal DPR n. 285/90 e dalle circolari del Ministero della Sanità n. 24/93 e 10/98, dalla normativa regionale e dal vigente Regolamento Comunale di polizia Mortuaria. L'Appaltatore si impegna a garantire, con mezzi, materiali, attrezzature e personale necessario, la regolare esecuzione, senza ritardi, dei seguenti servizi:

Le operazioni cimiteriali sono disciplinate nel Volume II Piano delle Attività, dall'Attività n. A2.01.01 all'Attività n. A2.02.07.

- **SERVIZI DI PULIZIA, CURA E MANUTENZIONE ORDINARIA DELLE AREE E DEL VERDE DEI CIMITERI COMUNALI**

Dovranno essere predisposte la pulizia, cura e manutenzione ordinaria delle aree del verde eseguendo tutto l'insieme di lavori, forniture e quanto altro, per mantenere i cimiteri in condizioni ottimali di conservazione e decoro oltre a lavori di manutenzione non ordinaria di piccola entità. Dovranno essere puliti e disinfettati i servizi igienici, le fontane i lavandini situati all'interno dei cimiteri per un corretto funzionamento degli stessi sia nell'erogazione dell'acqua (compreso eventuale sostituzione della rubinetteria) sia del sistema di smaltimento acque (con una periodica pulizia e scassatura dei pozzetti).

Dovrà essere effettuato la pulizia e spazzamento degli ingressi, delle cappelle pubbliche, dei piazzali

esterni, dei vialetti, e campi di sepoltura, con l'utilizzo di spazzatrici, comprendente sia le aree all'interno delle mura sia le eventuali aree di pertinenza esterna, con la sola esclusione delle aree in concessione ai privati per tombe di famiglia e cappelle private.

Dovrà altresì effettuato:

- lo svuotamento dei rifiuti depositati nei bidoni, cestini e contenitori vari distribuiti presso i cimiteri;

☐ raccolta dei fiori secchi e accessori (corone, nastri, ecc.) e loro conferimento nei punti di raccolta;

☐ eliminazione degli escrementi di volatili con prodotti disinfettanti;

Dovranno essere fatti:

- lavori di piccola manutenzione;

☐ verniciatura di tutti i cancelli, ringhiere, e infissi presenti nei cimiteri.

☐ imbiancature;

☐ lavaggio, pulitura di pavimenti e scale, pianerottoli e, comunque tutto quanto pavimentato e/o rivestito in marmo.

☐ sostituzione di vetri e lampadine;

☐ pulizia e svuotamento di pozzetti raccoglitori e canali di gronda per acque meteoriche, canali di scolo, sentieri, vialetti, spazi tra le tombe, loculi vuoti, i locali in generale dei cimiteri e, più in generale tutti gli spazi ricompresi all'interno della cinta muraria di delimitazione dell'area cimiteriale;

☐ stasatura e pulizia cabalette di scolo e delle fognature per garantire il corretto funzionamento degli scarichi delle acque pluviali;

☐ manutenzione e livellamento dei percorsi in ghiaio ed eventuale integrazione di ghiaio che si rendesse necessario per permettere un'agevole percorrenza dei vialetti anche in caso di pioggia;

☐ sfalcio e cura dei tappeti erbosi e più in generale cura ordinaria delle aree verdi interne ed esterne dei cimiteri e pertinenze,

☐ sfondamento delle alberature e delle siepi interne ai cimiteri;

☐ recupero di intonaci deteriorati dei loculi, ossari, manufatti, cappelle di proprietà comunale con esclusione di loculi e cappelle private.

A richiesta dell'Amministrazione Comunale dovrà essere programmata la manutenzione dei campi di inumazione e provvedere altresì alla sistemazione e manutenzione delle scale metalliche in dotazione di ciascun cimitero.

- **RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI CIMITERIALI**

Si tratta della raccolta, riduzione e conferimento di rifiuti provenienti dall'attività specifica cimiteriale svolta presso i cimiteri comunali, in particolare rifiuti derivanti dalle operazioni di esumazione ed estumulazione.

Dovrà essere effettuata:

- ☐ raccolta da tutti i cimiteri dei rifiuti provenienti dalle operazioni cimiteriali (avanzi di casse, indumenti e zinco) e dei rifiuti inerti speciali;
- ☐ separazione del materiale metallico da riciclare e disinfezione del medesimo;
- ☐ riduzione e stoccaggio in appositi contenitori per il periodo previsto dalla legge e successivo periodico smaltimento nelle forme di legge.

Sono a carico dell'Appaltatore tutti gli oneri, diretti ed indiretti, necessari per eseguire le operazioni di raccolta, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti cimiteriali in conformità alle disposizioni di legge in materia ambientale nel rispetto delle regolamentazioni previste nel Comune di Pisa per la raccolta differenziata dei rifiuti.

Tali servizi sono disciplinati nel Volume II Piano delle Attività.

- **ATTIVITA' AMMINISTRATIVE DI SERVIZIO**

Il soggetto appaltatore è tenuto inoltre allo svolgimento delle seguenti attività:

- 1) tenuta dei registri delle operazioni cimiteriali in base alle vigenti disposizioni di legge;
- 2) ritiro e controllo dei documenti accompagnatori della salma (autorizzazione alla sepoltura, autorizzazione al trasporto, verbale di cremazione, comunicazione varie);
- 3) accurata verifica del luogo di sepoltura ed accertamento dell'esatta destinazione;
- 4) assistenza al personale dell'impresa funebre al luogo di tumulazione e inumazione, compresa l'eventuale sosta nella chiesa del cimitero e/o deposito nella camera mortuaria, con mezzo idoneo autorizzato e riservato esclusivamente per detto servizio;
- 5) consegna immediata, o entro la giornata successiva in caso di chiusura degli uffici, dei documenti accompagnatori agli uffici comunali addetti ai servizi cimiteriali.

Il personale impiegato nei cimiteri è tenuto ad osservare il regolamento di polizia mortuaria nonché a farlo rispettare inoltre dovrà assumere un comportamento dignitoso ed essere a disposizione del pubblico fornendo spiegazione, se richieste, per quanto di competenza. Dovrà mostrare un tesserino di riconoscimento e dovrà osservare le norme di Legge per garantire l'incolumità degli utenti evitando danni a persone e cose.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

Per servizi cimiteriali si intendono le attività disciplinate dal Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria, D.P.R. 285/1990, dal vigente Regolamento Comunale di Polizia Mortuaria e dal vigente Regolamento comunale per la cremazione, l'affidamento, la conservazione e la dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei cadaveri.

Si specifica che trattasi di servizio preesistente e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

Sono qualificabili come **servizi a domanda individuale**, poiché “rientrano tra le categorie di servizi a domanda individuale individuate dal Decreto del Ministero dell'interno del 31.12.1983, emanato di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983.

I servizi a domanda individuale sono definiti nel decreto come “tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, utilizzate dall'utente a richiesta, non dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.”

I servizi a domanda individuale non sono quindi servizi che l'ente locale è obbligato a garantire alla comunità locale, ma servizi facoltativi che produce ed eroga discrezionalmente, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e per la cui fruizione è richiesta una contribuzione da parte dell'utenza, valutandone l'utilità anche sotto il profilo della promozione e dello sviluppo sociale della comunità. In tal senso assume centralità la scelta politico-amministrativa dell'ente di erogare il servizio, al fine di soddisfare una particolare esigenza della comunità.

Nel caso di specie, il Comune ha individuato il costo complessivo del servizio, includendo sia i costi diretti sia quelli indiretti.

Il servizio in questione:

- è da considerarsi di **pubblico interesse** e, come tale, non potrà essere sospeso, interrotto o abbandonato. Nello svolgimento del servizio, pertanto, l'operatore economico è tenuto al rispetto dei principi contenuti nel Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994 “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici” (s.m.i.).
- Il servizio è da considerarsi **servizio pubblico essenziale**, anche ai sensi dell'art. 1 della Legge 12.06.1990, n. 146 “Norme dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali” (s.m.i.).

Circa la sussistenza o meno della rilevanza economica del servizio de quo, è necessario tener conto che l'individuazione dei servizi riconducibili a tale fattispecie è frutto della stessa scelta strategica dell'Amministrazione che li produce ed eroga; ogni Amministrazione infatti individua quei servizi necessari per soddisfare gli interessi/bisogni della comunità di riferimento e per garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale, specificandone modalità di produzione ed erogazione specifiche.

E' necessario applicare il criterio economico della “remuneratività”, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato. Pertanto, il servizio ha rilevanza economica “quando il gestore ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi”, mentre è privo di suddetta rilevanza “quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo”, perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione (si cita Consiglio di Stato n. 858/2021).

A sua volta è necessario considerare la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività, le caratteristiche del servizio, le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione, il regime tariffario (libero ed imposto), la praticabilità di attività accessorie, ecc.

I servizi cimiteriali del Comune di Pisa sono qualificabili come **servizi pubblici locali non a rete**, che però, nella fattispecie, stante le modalità di organizzazione del servizio, le tariffe applicate ed il valore contrattuale, **assumono rilevanza economica**, in quanto in grado di generare potenzialmente margini di redditività, pur se l'Amministrazione opta per riconoscere tariffe agevolate per i residenti.

Il Comune di Pisa intende affidare a terzi la gestione dei servizi cimiteriali, ritenendo che i servizi forniti da ditta specializzata ed in possesso dei prescritti requisiti di legge, individuata a seguito di procedura ad evidenza pubblica, possa assicurare una gestione efficace ed efficiente.

Rimangono in ogni caso in capo al Comune le attività di indirizzo, di pianificazione, di programmazione e di controllo delle attività oggetto del servizio di che trattasi, nonché tutta l'attività amministrativa relativa ai rapporti con l'utenza nonché l'attività di manutenzione straordinaria o di ristrutturazione adeguamento e miglioramento delle strutture destinate al servizio.

Si ritiene, pertanto, tenuto conto delle susesposte caratteristiche dei servizi oggetto di affidamento e delle competenze trattenute dall'Ente al suo interno, di ricorrere nuovamente all'appalto di servizi secondo la modalità di gestione individuata dall'art. 14 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 201/2022.

Si precisa infine che, ad oggi e per gli anni di vigenza dell'attuale provvedimento di programmazione generale, fatto salvo diverso e successivo atto in caso di mutamento sostanziale delle condizioni sopraevidenziate, la modalità di gestione del servizio è quella dell'affidamento terzi mediante procedura a evidenza pubblica con lo strumento dell'appalto di servizi, secondo le modalità previste dall'articolo 15 del D.Lgs. nr. 201/2022, nel rispetto del diritto dell'Unione europea.

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

La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/C, al Considerando 5 ribadisce la piena libertà per le amministrazioni pubbliche nell'organizzare i servizi e le attività di proprio interesse secondo le modalità operative e gestionali ritenute più adeguate.

In base al Considerando 5 infatti: "E' opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva (...)."

Secondo la normativa dell'Unione europea, sulla scorta di quanto già elaborato dalla giurisprudenza europea, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;

- gestione diretta da parte dell'ente locale, c.d. gestione "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza europea consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del c.d. controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Sul presupposto che sono sostanzialmente due i principi fondamentali del diritto europeo in materia di appalti, ovvero:

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

- il principio di tutela della concorrenza, che ha come finalità la piena apertura dei mercati.

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

SEZIONE D -MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

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

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

Per tale ragione tenuto altresì conto che l'amministrazione comunale non dispone di risorse umane e strumentali da destinare alla gestione efficiente ed efficace dei servizi cimiteriali, si ritiene che la soluzione dell'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica secondo le modalità previste dall'art. 15 del D.Lgs. 201/2022, nel rispetto del diritto dell'UE, sia l'unica al momento perseguibile.

La ricerca mediante la suddetta procedura di un affidatario in possesso delle abilitazioni di legge previste per i vari servizi da prestare e che rispetti le prescrizioni previste dal contratto di servizio permetterà all'Ente di perseguire gli obiettivi prefissati, con la finalità di conservare e valorizzare l'identità delle sette strutture cimiteriali presenti sul territorio di Pisa.

La scelta del modello di gestione, in ragione dell'esperienza maturata negli anni, ha evidenziato la sostenibilità dell'affidamento a terzi.

La scelta della modalità di affidamento ottempera completamente alla normativa del codice degli appalti così come in linea con le disposizioni europee nell'ambito dei principi di economicità, efficacia,

tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.

Il modello organizzativo prescelto (affidamento a terzi), oltre a rispondere agli obiettivi di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, è valutato come rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza. Al fine di perseguire il maggior grado di efficienza possibile nell'assicurare un servizio di pubblico interesse, si ritiene che l'erogazione dello stesso debba avvenire attraverso un unico operatore, che gli consenta di massimizzare eventuali economie di scala. Il Comune monitora la qualità del servizio.

Nel caso di specie l'esternalizzazione del servizio in oggetto nel corso degli ultimi anni ha consentito anche di evitare onerosi investimenti in beni e servizi a valere sulle risorse di bilancio comunale. L'appalto, potenzialmente più oneroso per le amministrazioni, si ritiene essere la scelta più corretta al fine di assicurare il corretto svolgimento dei servizi, riducendo al minimo (per quanto possibile) criticità derivanti da programmazioni non sostenibili a livello economico finanziario.

Rispetto alla concessione, inoltre, l'adozione delle politiche sociali può essere favorita con l'appalto per diversi motivi, quali il maggiore controllo diretto sulle attività svolte dall'appaltatore, incluso il rispetto delle politiche sociali, la maggiore chiarezza e responsabilità legale nel garantire il rispetto

delle politiche sociali e una certa flessibilità nell'aggiornare e modificare le politiche sociali durante la durata del contratto.

L'appalto, della durata di due anni, oltre eventuale proroga di uno e proroga tecnica (di massimo 6 mesi), sarà affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 71 e 108, D.lgs. 36/2023, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ove verranno attribuiti massimo 70 punti all'offerta tecnica e massimo 30 punti all'offerta economica.

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

E.1 - Piano economico-finanziario

Trattandosi di servizio per il quale è prevista la gestione con il ricorso allo strumento dell'appalto di servizi non risulta necessaria l'elaborazione del piano economico – finanziario.

E.2 - Monitoraggio

L'ente procederà ad effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale del servizio pubblico tenendo conto dell'andamento del medesimo dal punto di vista economico, della qualità e del rispetto degli obblighi contrattuali, come dettagliati nel capitolato speciale di appalto e nel contratto di servizio.

