



CITTA' DI TORINO

DIPARTIMENTO SERVIZI INTERNI DIVISIONE PARTECIPAZIONI COMUNALI E PATRIMONIO

ATTO N. DEL 789

Torino, 17/12/2024

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Convocata la Giunta, presieduta dalla Vicesindaca Michela FAVARO, sono presenti gli Assessori:

Domenico CARRETTA	Francesco TRESSO
Paolo CHIAVARINO	Jacopo ROSATELLI
Chiara FOGLIETTA	Rosanna PURCHIA
Paolo MAZZOLENI	Marco PORCEDDA
Gabriella NARDELLI	

Assenti, per giustificati motivi, oltre il Sindaco Stefano LO RUSSO, gli Assessori:
Carlotta SALERNO

Con l'assistenza della Segretaria Generale Annalisa PUOPOLO.

OGGETTO: ATTIVITA' DI COLLABORAZIONE TRA CITTA' DI TORINO, A.S.L. CITTA' DI TORINO E AFC TORINO S.P.A. PER LA GESTIONE DELLE ATTIVITA' OBITORIALI. APPROVAZIONE SCHEMA DI CONVENZIONE PER IL PERIODO 01/01/2025 - 31/12/2027.

La normativa sui servizi funerari e cimiteriali ("Regolamento di Polizia Mortuaria" approvato con D.P.R. 10.9.1990 n. 285) attribuisce ai Comuni l'onere della messa a disposizione dell'Autorità Sanitaria di strutture idonee per l'assolvimento delle attività di deposito di osservazione e obitoriali e per accertamenti medico legali, che ad essa competono in via esclusiva. D'altra parte, la corretta gestione delle attività necroscopiche e dei trattamenti sui cadaveri non può che scaturire da un'efficace integrazione degli ambiti di competenza funzionale del Comune e dell'Autorità Sanitaria.

La Circolare del Ministero della Sanità 24/6/1993, n. 24 ha chiarito che la gestione dell'obitorio, compreso l'allestimento delle attrezzature necessarie, compete al Comune cui l'obitorio appartiene, secondo forme di gestione o di convenzione individuate dal D. Lgs. n. 267/2000.

Alla luce di tali disposizioni anche il Regolamento n. 264 della Città di Torino per il servizio

mortuario e dei cimiteri ha così stabilito all'art. 8, comma 1 che la gestione degli obitori, nonché l'esercizio delle relative funzioni, avviene a cura del Comune secondo il D.Lgs. n. 267/2000 e le prescrizioni del Regolamento di Polizia Mortuaria.

Per questi motivi, con Deliberazione Consiliare del 7 febbraio 1994 (mecc. 1993 10130/14), la Città di Torino approvò una convenzione con l'allora Azienda Sanitaria Locale e l'Università degli Studi di Torino, per la gestione delle attività necroscopiche ed obitoriali, presso i locali del Dipartimento di Anatomia, Farmacologia e Medicina Legale della summenzionata Università degli Studi, con scadenza triennale.

Successivamente, precisamente dall'anno 2000, tali attività sono state svolte nell'attuale sede di Via Bertani 80, presso il Cimitero Parco e regolate con successive convenzioni con l'ASL.

Con la deliberazione della Giunta Comunale del 18 dicembre 2018 (mecc. n. 2018 06738/064), la Città di Torino ha approvato, con l'ASL-TO1, la Convenzione relativa alla gestione dei servizi connessi al funzionamento dell'obitorio cittadino presso il Cimitero Parco per il triennio dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2021, estendendola alla società "AFC Torino S.p.A." - ente gestore dei servizi cimiteriali per la Civica Amministrazione in forza di apposito Contratto di Servizio approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 19/04/2005 (mecc. 2004 09386/040), modificato con deliberazioni mecc. 2006 09187/040 del 22 gennaio 2007 e mecc. 2013 04604/064 del 18 dicembre 2013 - e inserendo apposite pattuizioni per regolare direttamente i rapporti con quest'ultima al fine di sviluppare un protocollo procedurale di esumazione/estumulazione utile per affrontare con efficacia ed efficienza la problematica della non completa scheletrizzazione dei cadaveri al termine del periodo decennale di inumazione.

In seguito, con deliberazione della Giunta Comunale del 21/12/2021 (atto n. DEL 1213), è stato approvato lo schema di Convenzione tra la Città di Torino, l'ASL Città di Torino e la società "AFC Torino S.p.A.", relativamente alla gestione dei servizi connessi al funzionamento dell'obitorio cittadino presso il Cimitero Parco per il periodo 1/1/2022 – 31/12/2024.

Orbene, poiché la Città di Torino intende, anche per il futuro, assicurare una corretta ed efficiente gestione dell'obitorio, avvalendosi delle competenze e delle esperienze dell'azienda sanitaria locale e con il supporto di personale qualificato dal punto di vista tecnico e clinico, al fine di perseguire l'interesse pubblico e istituzionale con efficienza e puntualità, si ritiene di approvare una nuova convenzione con l'ASL Città di Torino e la società "AFC Torino S.p.A.", chiarendo e precisando i reciproci obblighi tra le parti.

In merito, si richiama l'orientamento ANCI, pubblicato in data 30 agosto 2023, secondo il quale *"sotto il profilo strettamente soggettivo le convenzioni tra Comune ed altri enti pubblici...omissis... (ad esempio le Convenzioni tra Comune ed Asl), rientrano nella competenza residuale della Giunta ex art. 48 Tuel"*.

Dal punto di vista normativo, l'approvazione di una simile convenzione a tre - Città di Torino, ASL Città di Torino e AFC Torino S.p.A. - è giustificabile ai sensi dell'articolo 7, comma 4 del D. Lgs. n. 36/2023, che così recita:

"La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:

- a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;*
- b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;*
- c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;*
- d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20*

per cento delle attività interessate dalla cooperazione.”

Con riferimento alla normativa sopra citata, si ritiene utile riportare quanto statuito da ANAC nel parere n. 66 del 17 gennaio 2024.

In particolare, l’Autorità ha specificato che i limiti del ricorso agli accordi, secondo le previsioni del predetto art. 7, comma 4, del Codice dei contratti pubblici e secondo i chiarimenti offerti dall’Autorità stessa in materia, possono così individuarsi:

“- Gli accordi in parola possono essere conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, restando esclusi dagli stessi soggetti non qualificabili come tali.

- l’accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l’obbligo di perseguire come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti;

- alla base dell’accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità;

- i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l’accordo devono configurarsi solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo, comprensivo di un margine di guadagno;

- il ricorso all’accordo non può interferire con il perseguimento dell’obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l’apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri. Pertanto, la collaborazione tra amministrazioni non può trasformarsi in una costruzione di puro artificio diretta ad eludere le norme menzionate e gli atti che approvano l’accordo, nella motivazione, devono dar conto di quanto su esposto.”

A tal proposito, quanto ai presupposti richiesti dal predetto articolo del Codice dei contratti pubblici e quanto ai chiarimenti dettagliati da ANAC, si riferisce quanto segue:

- con riguardo al requisito soggettivo, si può affermare che l’attività di cooperazione in oggetto interviene tra soggetti qualificabili come stazioni appaltanti, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 1 (“Definizioni dei soggetti”) dell’Allegato I.1 del Codice dei contratti pubblici, il quale stabilisce che *“si intende per: a) «stazione appaltante», qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”*. Infatti, appurato che la Città di Torino e l’ASL Città di Torino sono pubbliche amministrazioni ai sensi dell’art. 1, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 e pertanto tenute al rispetto del Codice dei contratti pubblici, la società “AFC Torino S.p.A.”, in quanto società *in house* unipersonale del Comune di Torino, è tenuta all’acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina del Codice dei contratti pubblici, ai sensi dell’articolo 16, comma 7 del D. Lgs. n. 175/2016 (*“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*). Tale articolo, rubricato *“Società in house”*, prevede, infatti, quanto segue: *“7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all’acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016.”* A ciò si aggiunga che l’articolo 10 bis (*“Controllo sugli atti e controllo analogo”*) del vigente Statuto sociale di AFC Torino S.p.A. prevede che siano sottoposti al controllo analogo i regolamenti e atti relativi alle procedure ad evidenza pubblica per la stipulazione di contratti aventi per oggetto servizi, forniture e lavori sopra soglia comunitaria e che *“All’attività contrattuale necessaria per l’acquisizione di servizi, forniture e lavori si applica il decreto legislativo n.50/2016”* (oggi D. Lgs. n. 36/2023 – Codice dei contratti pubblici);
- si può dare, altresì, atto che sussista il presupposto oggettivo relativo alla realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti che, nel caso in questione, consistente nella corretta gestione delle attività obitoriali così come previste dall’Ordinamento mortuario. Infatti, ciascuna parte parteciperà allo svolgimento di compiti funzionali all’attività di interesse comune e, nello specifico, l’ASL Città di Torino fornirà attività di supporto clinico e tecnico, la Città di Torino concorrerà alla sua missione istituzionale di direzione e controllo dell’attività di gestione dei servizi obitoriali e, infine, la società “AFC Torino S.p.A.” collaborerà con l’ASL in

un'ottica di miglioramento del servizio cimiteriale cittadino e di maggiore efficienza nel monitoraggio del processo di scheletrizzazione dei cadaveri. Inoltre, tali attività verranno svolte in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni. Infatti, non sarà prevista alcuna remunerazione ad eccezione di movimenti finanziari configurabili solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo, comprensivo di un margine di guadagno. A tal riguardo, ad oggi, sono presumibilmente quantificabili in un importo massimo annuo stimato pari ad Euro 530.000,00, non assoggettabile ad IVA, le spese, a titolo di rimborso per servizi istituzionali, che la Città di Torino si impegna a corrispondere all'ASL, previa presentazione di dettagliata e analitica nota di rendicontazione corredata da tutti i giustificativi. Si precisa, inoltre, che tale spesa, a titolo di rimborso, è obbligatoria per legge, in quanto legata ad attività istituzionale necessaria per evitare danni patrimoniali gravi e certi all'Ente, essendo la gestione obitoriale non suscettibile di interruzione dovendosi garantire il servizio sette giorni su sette e a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Fatte tali dovute considerazioni, si tratta di approvare una nuova Convenzione (all. 1), la cui durata è triennale, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027, con previsione (i) alla scadenza di concordare tra le parti i termini di un nuovo rapporto convenzionale, da approvarsi con i necessari provvedimenti e (ii) di eventuale disdetta unilaterale da notificarsi con un preavviso di sei mesi a mezzo di comunicazione via P.E.C..

Tale nuova Convenzione stabilisce, in estrema sintesi, che:

- l'A.S.L. Città di Torino svolga le attività di gestione del Civico Obitorio presso il Cimitero Parco per servizi di:

- * Accettazione delle salme;
- * Deposito di osservazione;
- * Movimentazione, supporto logistico e strumentale in sala settoria, ricomposizione, vestizione ed esposizione delle salme;
- * Informazione alle famiglie dei defunti circa le attività obitoriali e i servizi funebri;

- l'A.S.L. Città di Torino garantisca l'assolvimento di tutte le funzioni obitoriali che qui sinteticamente vengono elencate:

- * Riscontri diagnostici;
- * Certificazioni delle cause di morte;
- * Adempimenti sanitari previsti dal Regolamento di Polizia Mortuaria;
- * Rapporti con il Servizio Igiene Pubblica;
- * Rapporti con l'Ufficio di Stato Civile;
- * Rapporti con l'Autorità Giudiziaria;
- * Rapporti con le altre Aziende Sanitarie ed Ospedaliere in ordine allo svolgimento delle attività di competenza.

La Convenzione definisce inoltre le modalità di svolgimento dei compiti istituzionali nella gestione dell'obitorio, nel ricevimento e composizione delle salme, nella regolamentazione dell'accesso dei familiari per garantire il diritto alla riservatezza ed al raccoglimento.

Per lo svolgimento di tutte le attività obitoriali l'A.S.L. Città di Torino mette a disposizione complessivamente sei addetti di supporto, oltre al proprio personale medico.

La Convenzione definisce inoltre con precisione e chiarezza le competenze delle parti in merito a manutenzione e conduzione degli edifici e degli impianti, nonché delle utenze, come descritto all'articolo 6 (*"Oneri di funzionamento e spese"*).

La Convenzione prevede altresì, all'articolo 2 (*"Rapporti tra la società AFC Torino S.p.A. e l'ASL Città di Torino"*), le seguenti attività:

- assistenza, mediante sopralluoghi, da parte del personale dell'ASL Città di Torino alle previste operazioni di esumazione/estumulazione ordinaria e straordinaria svolte da AFC Torino S.p.A. per definire il grado di scheletrizzazione delle salme;

- campionatura dei campi ad inumazione, con verifica del tipo di terreno e delle tecniche di addizione chimica;
- valutazione sulle cause di mancata scheletrizzazione dei resti allo scadere del turno di inumazione ordinaria e possibili soluzioni, ivi compresa la possibilità di allungare i tempi di inumazione o un miglioramento del processo di mineralizzazione;
- monitoraggio ed eventuale aggiornamento, nel corso del primo anno della convenzione, del protocollo procedurale relativo alle pratiche di esumazione/estumulazione definito nel corso della precedente convenzione.

L'ASL Città di Torino si rende poi disponibile ad avviare, su richiesta di AFC Torino S.p.A., percorsi formativi di studio, formazione e di analisi scientifica relativa alla procedura elaborata, potendo utilizzare i risultati delle ricerche a fini di futura raccolta e divulgazione dei dati.

Si dà atto, infine, che:

- il presente provvedimento è conforme alle disposizioni in materia di valutazione dell'impatto economico, come risulta da documento allegato (all. 2);
- la Dirigente responsabile dichiara, ai sensi dell'articolo 6 bis della Legge n. 241/1990 e delle disposizioni del Codice di Comportamento della Città, che non sussistono situazioni di conflitto d'interesse, anche potenziale, in capo alla stessa.

Si dà atto che la spesa complessiva massima presunta derivante dal presente provvedimento è pari ad Euro 530.000,00 annui, non assoggettabile ad IVA, in quanto erogata a titolo di rimborso spese per servizi istituzionali, ed è prevista alla Missione 12 Programma 09 (cap. 12091.04.089900002001), del Bilancio 2024-2026 approvato con DEL 840/2023 e successive variazioni; gli stanziamenti del Bilancio di previsione 2025-2027, proposti dalla Giunta all'approvazione del Consiglio Comunale, tengono conto della spesa derivante dal presente provvedimento anche per l'esercizio 2027.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto l'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

- o favorevole sulla regolarità tecnica;
- o favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa, che integralmente si richiamano;

- 1) di approvare il nuovo schema di Convenzione tra la Città di Torino, l'ASL Città di Torino e la società "AFC Torino S.p.A." relativamente alla gestione dei servizi connessi al funzionamento dell'obitorio cittadino presso il Cimitero Parco, quale Allegato 1 al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale;
- 2) di rinviare a successiva determinazione l'impegno della relativa spesa;
- 3) di dare atto che la società "AFC Torino S.p.A." e l'ASL Città di Torino procederanno, secondo modalità che saranno oggetto di successiva regolamentazione tra le parti, a precisare i rapporti definiti all'interno della Convenzione;
- 4) di dare atto che il presente provvedimento comporta spese di utenze. Le disposizioni di cui alla deliberazione della Giunta Comunale (mecc. 2012 04257/008) del 31 luglio 2012 vengono pertanto

derogate, in via eccezionale, in relazione alle motivazioni di cui al presente provvedimento. E' stato acquisito il visto del Servizio Controllo Utenze e Contabilità Fornitori;

5) di autorizzare la Dirigente della Divisione Partecipazioni Comunali e Patrimonio alla sottoscrizione della convenzione di cui al precedente punto 1), nonché ad apportarvi le modifiche, di carattere formale e non sostanziale, che dovessero rendersi necessarie;

6) di dare atto che il presente provvedimento è conforme alle disposizioni in materia di valutazione dell'impatto economico come risulta dall'Allegato 2 al presente provvedimento;

7) di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in relazione alla necessità di assicurare la continuità dei servizi obitoriali.

Proponenti:

L'ASSESSORA
Chiara Foglietta

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

LA DIRIGENTE
Paola Marengo

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

LA DIRIGENTE FINANZIARIA
Patrizia Rossini

LA VICESINDACA
Firmato digitalmente
Michela Favaro

LA SEGRETARIA GENERALE
Firmato digitalmente
Annalisa Puopolo

Si dichiara che sono parte integrante del presente provvedimento gli allegati riportati a seguire ¹, archiviati come file separati dal testo del provvedimento sopra riportato:

1. DEL-789-2024-All_1-Allegato_1_schema_convenzione.pdf
2. DEL-789-2024-All_2-Allegato_2_VIE.pdf



¹ L'impronta degli allegati rappresentata nel timbro digitale QRCode in elenco è quella dei file pre-esistenti alla firma digitale con cui è stato adottato il provvedimento