



**GIUNTA COMUNALE**

**PROPOSTA N° PDGC-208-2020**

**OGGETTO :** *Project financing dei cimiteri comunali - procedura di mediazione  
- Approvazione del lo schema di Accordo conciliativo*

Scandicci, lì 07/12/2020

---

Visto si esprime parere favorevole in ordine alla **regolarità tecnica**  
(art.49 del D.Lgs. n.267 del 18.08.2000)

**IL DIRIGENTE DEL**  
**SETTORE 5 - SERVIZI TECNICI E LAVORI PUBBLICI**  
*Ing. Paolo Calastrini*

[Documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs 82/2005 e smi (CAD) che sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa]

**PROPOSTA N° PDGC-208-2020**

**OGGETTO :** *Project financing dei cimiteri comunali - procedura di mediazione*  
*- Approvazione del lo schema di Accordo conciliativo*

**LA GIUNTA COMUNALE**

**Dato atto** della competenza della Giunta Comunale all'emanazione del presente provvedimento;

**PREMESSO CHE:**

- con determinazione n. 222 del 2 aprile 2003, il Dirigente del Settore Opere Pubbliche, all'esito dell'espletamento di apposita procedura di *project financing* di cui all'art. 37-bis e ss. della legge n. 109/1994, ha approvato l'aggiudicazione della concessione per l'ampliamento e la manutenzione dei cimiteri del Comune di Scandicci nonché per la gestione dei relativi servizi cimiteriali in favore dell'ATI Cosimo Pancani S.p.A. (mandante) e Baldassini e Tognozzi S.p.A. (mandataria);
- con determinazione n. 401 del 5 giugno 2003, il medesimo Dirigente ha approvato il Piano Economico e Finanziario (di seguito anche "P.E.F.") asseverato presentato dall'A.T.I. aggiudicataria il 5 giugno 2003, corretto, rispetto al P.E.F. allegato all'offerta, di alcune anomalie emerse dopo l'aggiudicazione;
- per quel che qui interessa – e comunque fermo restando il rinvio allo stesso per ogni maggior dettaglio –, il PEF definitivamente approvato prevedeva:

a) la realizzazione:

nel cimitero di S. Colombano:

- di n. 400 loculi, di cui n. 376 da vendersi al prezzo medio di € 1.925,24 e n. 24 da vendersi al prezzo medio di € 2.406,55, vale a dire con una maggiorazione del 25% prevista per le vendite a persona ancora vivente;
- di n. 1.300 ossarini da vendersi al prezzo medio di € 349,33;
- di n. 40 sepolcreti doppi, da vendersi al prezzo medio di € 9.812,68;

nel cimitero di S. Martino alla Palma:

- di n. 90 loculi, di cui n. 79 da vendersi al prezzo medio di € 1.925,24 e n. 11 da vendersi al prezzo medio di € 2.406,55, vale a dire con una maggiorazione del 25% prevista per le vendite a persona ancora vivente;

- di n. 112 ossarini da vendersi al prezzo medio di € 349,33;
- di n. 8 sepolcreti realizzati per cinque sepolture da vendersi al prezzo di € 24.531,70;

nel cimitero di S. Antonio:

- di n. 2.464 loculi, di cui n. 2.197 da vendersi al prezzo medio di € 1.925,24 e n. 267 da vendersi al prezzo medio di € 2.406,55, vale a dire con una maggiorazione del 25% prevista per le vendite a persona ancora vivente;
- di n. 3338 ossarini da vendersi al prezzo medio di € 349,33;
- di n. 12 sepolcreti realizzati per sei sepolture da vendersi al prezzo di € 29.438,04 e di n. 4 sepolcreti per due sepolture da vendersi al prezzo di € 9.812,68;
- b) la vendita/rinnovo delle concessioni relative ai n. 2.448 loculi esistenti a partire dal 13° anno in tutti i cimiteri oggetto di gestione;
- c) la gestione delle lampade votive, con relativi ricavi, a partire dal 10° anno di gestione, con un ricavo annuo unitario di € 14,72, per un totale di € 179.989, calcolato sul 70% dei loculi/ossarini/sepolcreti preesistenti;
- d) il pagamento da parte del Comune di un contributo di complessivi € 2.786.284,00, da corrispondersi in 8 rate annuali a decorrere dal 3° anno di gestione;
- e) il pagamento al Comune da parte del concessionario, a partire dall'11° anno di gestione, del 10% degli incassi annuali derivanti dalle concessioni di loculi, ossarini e sepolcreti nonché dalla prestazione di altri servizi cimiteriali;
- f) l'incremento delle tariffe, in aggiunta all'indice Istat dei prezzi al consumo, di un'ulteriore percentuale pari:
  - al 4%, per il 2° anno di gestione;
  - al 7%, dal 3° al 5° anno;
  - al 3% dal 6° al 29°;

- il 4 agosto 2003, l'allora Dirigente del Settore Opere Pubbliche, ed il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Sant'Antonio S.p.A., società di progetto *medio tempore* costituitasi ai sensi dell'art. 37-*quater* della legge n. 109/1994 e quindi subentrata *ex lege* all'A.T.I. aggiudicataria, hanno sottoscritto la "*Convenzione per la costruzione, manutenzione e gestione dei cimiteri del Comune di Scandicci*" (rep. n. 12812, fasc. n. 675), per la durata di 29 anni, con decorrenza a partire dal trentesimo giorno successivo alla stipula, ovvero dal 3 settembre 2003;

**Premesso altresì che:**

- in data 8 marzo 2013, nelle more dell'individuazione di una soluzione condivisa, la società Sant'Antonio ha notificato al Comune di Scandicci atto di citazione con il quale, in estrema sintesi, ha chiesto al Tribunale di Firenze di accertare il proprio diritto ad essere ristorata del pregiudizio subito a motivo di pretesi ritardi nella consegna delle aree da parte dell'Amministrazione Comunale e nei conseguenti ritardi nell'ultimazione dei lavori di ampliamento del secondo lotto del cimitero di Sant'Antonio ovvero di condannare l'Amministrazione comunale a procedere alla revisione del piano economico finanziario, per un importo complessivo di € 667.423,99, solo in parte comprensivo di interessi, da quantificarsi in via definitiva al saldo;

- il 20 settembre 2013, l'Amministrazione Comunale si è costituita in giudizio contestando le richieste di parte attrice e comunque chiedendo, in via istruttoria, che venisse disposta apposita C.T.U. volta ad accertare l'effettivo disequilibrio economico-finanziario del P.E.F.;
- all'udienza di comparizione del 9 ottobre 2013, il giudice, dott. Guida, come da relativo verbale, ha invitato le parti ad esperire il procedimento di mediazione della lite ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28/2010, con deposito della domanda nel termine di 15 giorni e quindi entro il 24 ottobre 2013;
- le parti hanno quindi presentato, a mezzo dei loro difensori, domanda congiunta di accesso alla mediazione dinanzi all'organismo di conciliazione della Camera di Commercio di Firenze ed al primo incontro, tenutosi l'11 novembre 2013 dinanzi ai mediatori designati, hanno espresso il proprio consenso ad iniziare tale procedura;
- in data 14 marzo 2014, le parti hanno quindi sottoscritto un Accordo conciliativo, preventivamente approvato in schema dalla Giunta comunale con delibera n. 39 del 13/3/2014;
- con tale Accordo il Comune di Scandicci e la società S. Antonio:

A) hanno aggiornato l'equilibrio economico-finanziario del P.E.F. attraverso:

- o il riconoscimento al Comune di Scandicci del 10% annuo dei ricavi derivanti dalla concessione di loculi, sepolcreti e ossarini nonché dalla prestazione degli altri servizi cimiteriali, di cui all'offerta presentata dall'ATI aggiudicataria ed approvata con determina dirigenziale n. 222/2003, a decorrere dal 16° anno di gestione, anziché dall'11° come previsto dall'attuale PEF;
- o l'eliminazione del previsto aumento delle tariffe nella misura del 3% annuo sino alla scadenza della concessione;
- o l'introduzione di una tariffa per i servizi di inumazione a terra e di esumazione, attualmente gratuiti, nella misura, rispettivamente, di € 120,00 (iva inclusa) e di € 80,00 (iva inclusa);
- o la proroga di un anno della durata della concessione in favore della società Sant'Antonio, con scadenza, pertanto, in data 2 settembre 2033.

B) la società Sant'Antonio ha presentato il piano economico-finanziario asseverato ed aggiornato come da punto A) che precede, nonché approvato dalla Giunta Comunale con delibera n. 39 del 13/3/2014, che ha sostituito il precedente approvato con determinazione dirigenziale n. 222/2003;

C) hanno procrastinato il termine di ultimazione dei lavori di ampliamento del secondo lotto del Cimitero di Sant'Antonio dalla fine del 7° anno di gestione alla fine del 12° anno di gestione;

D) la società Sant'Antonio ha consegnato il locale destinato a cappella del commiato nonché alla celebrazione dei funerali laici, realizzato nel cimitero Sant'Antonio e collaudato nel novembre 2007;

E) il Comune di Scandicci ha modificato il Regolamento comunale di Polizia Mortuaria, con l'introduzione delle tariffe per i servizi di inumazione e di esumazione a terra nella

misura, rispettivamente, di € 120,00, iva inclusa e di € 80,00, iva inclusa;

F) la società Sant'Antonio S.p.A. ha dichiarato di non avere altro da pretendere nei confronti dell'Amministrazione concedente in merito all'esecuzione della concessione ed alla gestione dei servizi cimiteriali svoltisi sino alla data di sottoscrizione dell'accordo medesimo, ivi compreso tutto quanto è oggetto delle osservazioni presentate nel corso dell'esecuzione dei lavori e delle domande giudiziali sin allora proposte, con conseguente abbandono dei contenziosi pendenti dinanzi al Tribunale civile di Firenze con r.g. n. 4322/2013 e r.g. n. 9917/2013;

**CONSIDERATO CHE:**

- l'art. 2 del citato Accordo conciliativo ha previsto che *"In considerazione dell'impossibilità ad oggi di verificare l'idoneità dei ricavi provenienti dalle operazioni di inumazione ed esumazione per effetto dell'applicazione delle tariffe di cui al punto c) che precede a coprire i minori ricavi della società Sant'Antonio conseguenti all'eliminazione dell'aumento del 3% della tariffa per la vendita dei loculi, le Parti concordano che, decorsi 5 (cinque) anni dalla sottoscrizione del presente atto, provvederanno a verificare congiuntamente tali dati e ad apportare, eventualmente, le opportune modifiche al Piano, tenuto conto di un rischio di impresa del 10% a vantaggio o svantaggio del concessionario"*;
- l'avvio nel 2015 dei ricavi da rinnovi o vendite del patrimonio preesistente ha, inoltre, mostrato sino al 2019 incluso (e dunque per 5 anni) dei risultati effettivi largamente inferiori alle previsioni del P.E.F. in vigore, minandone alla base l'equilibrio;

**CONSIDERATO ALTRESÌ CHE:**

- in data 13 luglio 2017 la società Sant'Antonio ha notificato al Comune di Scandicci atto di citazione con il quale, in estrema sintesi, ha chiesto al Tribunale di Firenze di accertare il proprio diritto ad essere ristorata del pregiudizio subito in conseguenza:
  - a) del diritto riconosciuto dal Comune agli utenti di procedere all'inserimento delle ceneri negli ossari già occupati, quantificato in € 78.946,01 oltre al danno subendo nel corso del giudizio;
  - b) degli oneri sostenuti per il risepellimento della salma su richiesta dell'Amministrazione Comunale in caso di irreperibilità dei familiari del defunto;
- il 10 gennaio 2018, l'Amministrazione Comunale si è costituita in giudizio contestando le richieste di parte attrice;

**DATO ATTO CHE:**

- le parti hanno presentato il 21 dicembre 2018, a mezzo dei loro difensori, domanda congiunta di accesso alla mediazione dinanzi all'organismo di conciliazione della Camera di Commercio di Firenze ed al primo incontro, tenutosi il 25 gennaio 2019 dinanzi al mediatore designato, hanno espresso il proprio consenso ad iniziare tale procedura, identificata come proc. MED/18/300;
- dopo un attento e scrupoloso esame delle reciproche posizioni, le Parti, coadiuvate dal mediatore, hanno convenuto che, anche al di là delle singole e specifiche richieste avanzate dalla società Sant'Antonio in sede giudiziale, fosse opportuno, anche in conseguenza di quanto già previsto nell'Accordo conciliativo del 14 marzo 2014 e dei minori ricavi da rinnovi o vendite del patrimonio preesistente registrati, valutare l'entità del disequilibrio economico finanziario del P.E.F. per motivi non imputabili alla società Sant'Antonio S.p.A. e verificare le possibili soluzioni per ripristinare l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione;

- nella riunione del 18 dicembre 2019 le Parti hanno dunque richiesto la nomina di un consulente tecnico, concordemente individuato nel Dott. Livio Pasquetti, il quale è stato incaricato di predisporre e proporre una *"revisione del PEF con ipotesi di riequilibrio fermo restando il mantenimento rispetto alla situazione originaria dell'allocazione del rischio operativo"*, specificandosi che *"nell'ambito della revisione del P.E.F. dovranno/potranno essere considerati tutti gli sviluppi influenti le attività di gestione, compreso quelli culturali e sociali (ad es. l'aumento delle richieste di cremazione) e le integrazioni di dotazione di ossari e loculi in alcuni cimiteri a fronte di investimenti del concessionario"*;
- il consulente tecnico Dott. Livio Pasquetti, in adempimento all'incarico ricevuto, ha predisposto, trasmesso alle Parti e depositato nel procedimento di mediazione la sua ipotesi di riequilibrio del P.E.F. della concessione, con le caratteristiche analiticamente indicate nella parte illustrativa;

**RILEVATO CHE:**

- sentita anche l'Avvocatura comunale, il raggiungimento di una soluzione amichevole è senz'altro opportuno in quanto consente:
  - o di definire un contenzioso la cui pendenza espone entrambe le parti, ivi compresa quindi l'Amministrazione comunale, agli inevitabili rischi ed ai maggiori costi connessi al protrarsi del giudizio ed all'incertezza del suo esito;
  - o di preservare, anche per il futuro, i buoni rapporti esistenti tra concedente e concessionario, obiettivo tanto più auspicabile in considerazione della lunga durata del rapporto concessorio;
- la definizione di un nuovo accordo permette inoltre di meglio assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico ad una efficiente ed efficace gestione dei servizi cimiteriali che sta alla base del rapporto concessorio intrapreso nel 2003 con la società S. Antonio.

**RILEVATO ALTRESÌ CHE:**

- nel silenzio della Convenzione, si rende necessario aggiornare le condizioni di equilibrio del piano economico-finanziario, anche ai suddetti fini di composizione della lite, di prosecuzione del rapporto sino al termine della concessione, nonché di perseguimento dell'interesse pubblico che sta alla base dell'affidamento in concessione della gestione dei cimiteri comunali;
- la necessità di intervenire con un aggiornamento del P.E.F. è suffragata anche dall'art. 165, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., che prevede la revisione del P.E.F., da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio, ove si verificano fatti non riconducibili al Concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario, a condizione che venga assicurata *"la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto"*;
- la revisione comporta l'accettazione da parte del concessionario di valori degli indici TIR (tasso interno di rendimento) e VAN (valore attuale netto) del PEF revisionato inferiori rispetto a quelli del PEF attuale; più precisamente la revisione alle suindicate condizioni determina, nel PEF

aggiornato, un T.I.R. pari a 10,99%, rispetto a quello del PEF attuale che è pari a 11,17% e un VAN pari a 946.755 rispetto a quello del PEF attuale pari a 1.130.783,

- il concessionario, pertanto, non riceverà alcun maggior vantaggio rispetto al piano attualmente vigente per effetto della sua revisione;

**RILEVATO INFINE CHE:**

- la **complessiva rimodulazione delle tariffe** per i servizi cimiteriali così come prevista dall'Accordo dovrà essere approvata dalla Giunta comunale in data utile affinché le stesse possano applicarsi già a decorrere dal gennaio 2021;

- con il medesimo atto la Giunta comunale dovrà altresì approvare l'applicazione alle suddette tariffe nonché ai ricavi relativi alle lampade votive di un indice di inflazione dell'1% annuo con decorrenza dal gennaio 2021, secondo quanto specificato dall'Accordo;

- l'Amministrazione comunale si riserva la facoltà di prevedere, mediante modifica al Regolamento di Polizia Mortuaria da parte Consiglio comunale, l'utilizzo di enzimi per l'accelerazione del processo di decomposizione delle salme già nel corso dell'anno solare 2021;

**VISTI**

- il parere dell'Avvocatura comunale
- i pareri di regolarità tecnica e contabile di cui all'articolo 49 del d.lgs. n. 267/2000;
- il parere dei revisori contabili di cui all'articolo 239, comma 1, lettera b), n. 6 del d.lgs. n. 267/2000;

la Giunta comunale

Con votazione unanime

**DELIBERA**

- 1) di approvare lo schema di Accordo conciliativo allegato al presente atto, quale parte integrante e sostanziale, a conclusione del buon esito della mediazione svoltasi dinanzi all'Organismo di conciliazione della Camera di Commercio di Firenze (proc. MED/18/300), come meglio precisato nelle suesposte premesse;
- 2) di dare atto, in particolare, della necessità di aggiornare il piano economico-finanziario, approvato da ultimo con delibera della Giunta comunale n. 39 del 13/3/2014 e posto a base del *project financing* dei cimiteri comunali affidato alla società Sant'Antonio S.p.A., attraverso:
  - a. l'eliminazione del canone concessorio a favore del Comune pari al 10% annuo dei ricavi derivanti dalla concessione di loculi, sepolcreti e ossarini nonché dalla prestazione degli altri servizi cimiteriali;
  - b. la conferma dell'eliminazione dell'aumento delle tariffe nella misura del 3% annuo sino alla scadenza della concessione;
  - c. l'introduzione di una tariffa unica per inumazione – esumazione di € 250,00 + iva;
  - d. l'introduzione di una tariffa per esumazione di € 100,00 + iva, relativa alle

- inumazioni già effettuate a tutto il 2020;
- e. l'introduzione di una tariffa per estumulazione ordinaria di € 250,00 + iva, con decorrenza già dall'anno 2021;
  - f. l'applicazione, alle tariffe indicate ai punti c), d) e e) che precedono, di un indice di inflazione annuo dell'1%, con decorrenza dall'anno 2021;
  - g. l'applicazione, ai ricavi relativi alle lampade votive, di un indice di inflazione dell'1% annuo con decorrenza dall'anno 2021;
  - h. la proroga di ulteriori n. 5 anni della durata della concessione in favore della società Sant'Antonio, con scadenza, pertanto, in data 2 settembre 2038;
  - i. la ridefinizione dei ricavi derivanti dalla cessione del patrimonio esistente, con differenza negativa per il concessionario pari a € 4,4 milioni;
  - j. la conferma dei ricavi derivanti dalla cessione del patrimonio realizzato.
- 3) di dare atto che l'Amministrazione comunale si riserva la facoltà, mediante modifica del Regolamento di Polizia Mortuaria di competenza del Consiglio comunale, di prevedere l'utilizzo di enzimi per l'accelerazione del processo di decomposizione delle salme già nel corso dell'anno solare 2021;
  - 4) di dare atto che con la sottoscrizione del suddetto accordo verrà abbandonato il giudizio attualmente pendente dinanzi al Tribunale di Firenze con RG 11591/2017;
  - 5) di dare atto che le Parti concordano che, decorsi 5 (cinque) anni dalla sottoscrizione del presente atto, provvederanno a verificare congiuntamente i dati del Piano economico-finanziario così come revisionato, apportandovi, eventualmente, le opportune modifiche, tenuto conto di un rischio di impresa del 10%, a vantaggio o svantaggio del concessionario.
  - 6) di autorizzare il Dirigente del Settore 5 'Servizi Tecnici e Lavori Pubblici', ing. Paolo Calastrini, a sottoscrivere il suddetto accordo;
  - 7) di dare altresì atto che il competente Dirigente il Servizio di Polizia Mortuaria presenterà al Consiglio Comunale la proposta di modifica del vigente Regolamento comunale di Polizia Mortuaria anche ai fini di quanto previsto nell'allegato Accordo;
  - 8) di dare infine atto che il competente Dirigente il Servizio di Polizia Mortuaria presenterà alla Giunta comunale la proposta di modifica delle vigenti tariffe dei servizi cimiteriali ai fini di quanto previsto nell'allegato Accordo.